

Міністерство освіти і науки України
Чорноморський державний університет
імені Петра Могили

**О. Н. Євтушенко
В. І. Андріяш**

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

*Навчальний посібник
у трьох частинах*

ЧАСТИНА 2
**СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ**



Миколаїв – 2014

УДК 3.7.101
ББК 325
Є 27

*Рекомендовано до друку Міністерством освіти і науки України
(лист № 1/11-10991 від 15.07.2014 р.).*

*Рекомендовано до друку вченою радою ЧДУ ім. Петра Могили
(протокол № 5 від 10.01.2013 р.).*

Рецензенти:

Бакуменко В. Д., доктор наук з державного управління, професор,
проректор з наукової роботи Академії муніципального управління;

Хаджирадєва С. К., доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри управління освітніми закладами Південноукраїнського
національного педагогічного університету (м. Одеса);

Халецька А. А., доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри загального та адміністративного менеджменту
Донецького державного університету управління.

Є 27

Євтушенко О. Н.

Євтушенко О. Н. Державне управління : [навчальний посібник у трьох
частинах] / О. Н. Євтушенко, В. І. Андріяш. – Миколаїв : Вид-во
ЧДУ ім. Петра Могили, 2013.

ISBN 978-966-336-273-1

**Ч. 2. : Система органів державної влади та місцевого самоврядування
України.** – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. – 248 с.

ISBN 978-966-336-317-2

Навчальний посібник «Державне управління» (Система органів державної влади та місцевого самоврядування України) зорієнтований на освітньо-професійні програми підготовки магістрів державної служби. У навчальному посібнику розглянуто теоретичні і практичні проблеми державного управління як самостійної галузі наукового знання. У ньому в єдиній логіці представлено систему органів державної влади та місцевого самоуправління, її конституційні засади, подано характеристику центральних органів влади та їхніх територіальних підрозділів, проаналізовано відносини місцевих державних адміністрацій у системі вертикальних та горизонтальних зв'язків, роль місцевого самоврядування в державному управлінні та необхідність реформування організаційної структури державного управління в Україні.

До складу посібника входять також запитання для самоконтролю, матеріали для семінарських занять, тестові завдання, теми рефератів, словник основних термінів і список літератури.

Навчальний посібник «Державне управління» (Система органів державної влади та місцевого самоврядування України) призначено для слухачів магістратури Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили зі спеціальності державна служба та місцевого самоврядування, студентів факультету політичних наук, науковців, викладачів, що спеціалізуються в галузі державного управління, державних службовців.

УДК 3.7.101
ББК 325

ISBN 978-966-336-273-1 (Заг.)
ISBN 978-966-336-317-2 (Ч. 2)

© Євтушенко О. Н., Андріяш В. І., 2014
© ЧДУ ім. Петра Могили, 2014

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
------------------------	----------

Тема 2.1. Конституційні засади побудови структур державної влади в Україні	7
1. Конституція України про гілки влади в Україні.....	7
2. Верховна Рада та державне управління.....	19
3. Інститут Президента та державне управління.	23

Тема 2.2. Система органів виконавчої влади України: загальна характеристика, управлінські зв'язки	43
1. Єдина система органів виконавчої влади	43
2. Управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади.....	52

Тема 2.3. Центральні органи виконавчої влади: права, компетенція, функції.....	73
1. Кабінет Міністрів України: структура і компетенція.....	73
2. Міністерства України та їхні повноваження.....	81
3. Державні комітети (державні служби) України та інші центральні органи виконавчої влади: їхній статус, функції	86

Тема 2.4. Територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади: права, компетенція, функції.....	96
1. Централізація та децентралізація в структурній організації державного управління	96
2. Місцеві (територіальні) органи міністерств. Їхні функції та відносини з місцевими державними адміністраціями	105
3. Територіальні органи державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади.....	110

Тема 2.5. Місцеві державні адміністрації в системі державного управління	121
1. Основні завдання, правовий статус, компетенція місцевих державних адміністрацій	121
2. Повноваження місцевих державних адміністрацій	127
3. Відносини місцевих державних адміністрацій (МДА) у системі вертикальних та горизонтальних зв'язків.....	135
4. Структура місцевих державних адміністрацій	139

Тема 2.6. Місцеве самоврядування та його особлива роль у державному управлінні.....	148
1. Поняття та суть місцевого самоврядування. Територіальна громада як суб'єкт і основний носій функцій у системі місцевого самоврядування.....	148
2. Теорії місцевого самоврядування	151
3. Система місцевого самоврядування в Україні.....	158
4. Правовий статус органів місцевого самоврядування	167
 Тема 2.7. Реформування організаційної структури державного управління в Україні	181
1. Реформування організаційних структур державного управління в Україні за роки незалежності.....	181
2. Концептуальні засади реформування місцевих органів влади та напрями регіональної політики	192
 СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	214
 ДОДАТКИ	220

ПЕРЕДМОВА

XXI століття відкриває перед українською державою сприятливі перспективи щодо розвитку її як європейської, суверенної, незалежної демократичної, соціальної, правової країни з високорозвиненою економікою, ефективним управлінським апаратом і новою системою державно-управлінських відносин.

Водночас залишаються складні проблеми, пов'язані з тим, що нові політико-ідеологічні і соціально-економічні орієнтири ще не стали пріоритетними для трансформування системи державного управління в Україні. Саме кризові явища в економічній та соціальній сферах суспільного розвитку свідчать, насамперед, про неефективність існуючої системи державного управління, сформованої в процесі руйнування адміністративно-командної системи в нашій країні.

Останнім часом реформи державного управління не задовольняли потреби розвитку громадянського суспільства в Україні, тому що відбувалися не системно, епізодично, без достатнього теоретичного обґрунтування та розробки доктринальної моделі державної влади, яка відповідала б новим потребам життя.

Складність проблеми реформування державного управління полягає в тому, що існуюча модель державно-управлінських відносин заважає інтегруванню України до сучасного європейського співтовариства. Державна влада в Україні сьогодні фактично втратила важелі управління багатьма життєво важливими процесами в суспільстві, виявилася неспроможною здійснити необхідні економічні та політичні перетворення.

У зв'язку з цим, великого значення нині набуває правильний вибір стратегії подальшого розвитку системи державного управління її інститутів з урахуванням здобутків зарубіжного досвіду, зміни взаємовідносин державно-управлінських інститутів з інститутами місцевого самоврядування, суспільством для забезпечення повноцінного, своєчасного виконання поставлених державою і суспільством завдань.

Саме тому потрібні конкретні шляхи і засоби подолання недоліків, властивих органам державної влади, через децентралізацію і демократизацію державної влади, створення дієздатних територіальних громад, розвиток самоорганізації громадян і надання реальних повноважень місцевому самоврядуванню, яке є найважливішим елементом конституційного ладу демократичних країн і фактором демократизації громадянського життя, необхідною передумовою становлення громадянсь-

кого суспільства. Саме на цьому шляху ми можемо створити ефективно працюючий механізм державного управління.

Вирішення всіх цих завдань потребує власної розвиненої теоретичної бази з урахуванням як національних традицій, так і національних інтересів, наукового осмислення стратегічних і тактичних завдань подальшого розвитку державного управління. Таке осмислення є передумовою проведення радикальної реформи державного управління, досягнення збалансованості основних ланок, рівнів, підсистем, підвищення активності, відповідальності суб'єктів прийняття управлінських рішень та суб'єктів контролю за їх реалізацією.

Перехід України потребує посилення значення дисципліни «Державне управління», тому що вона належить до нормативних навчальних дисциплін освітньо-професійної програми підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба».

Як фундаментальна дисципліна вона повинна спиратися на теорію і практику державного управління і розвивати її, формувати у слухачів фундаментальні знання про управління, як систему з притаманною їй організаційною та функціональною структурою, як складний процес, до якого залучаються державні службовці. Крім того, дисципліна є методологічною основою для дисциплін «Державна служба», «Організація діяльності державного службовця» та інших, що формують професійний рівень державних службовців.

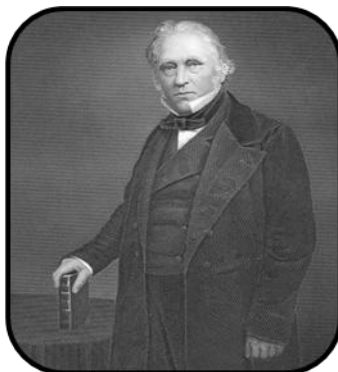
У запропонованому навчальному посібнику «Державне управління (Система органів державної влади та місцевого самоврядування України)» зроблено спробу певним чином проаналізувати діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, показати їхні взаємозв'язки, конституційні засади побудови структур державного управління в Україні, склад, статус і функції центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, сутність реформування організаційних структур державного управління згідно з концепцією реформ в Україні.

Доктор наук з державного управління,
професор

Ю. Г. Кальниш

ТЕМА 2.1

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ПОБУДОВИ СТРУКТУР ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ



*Марно сподіватися,
що може бути написана така конституція,
за якої будь-який обранець отримає більшість голосів,
а будь-який закон – одностайну підтримку.
Томас Бабінгтон Маколей*

План

1. Конституція України про гілки влади в Україні.
2. Верховна Рада та державне управління.
3. Інститут Президента та державне управління.

1. Конституція України про гілки влади в Україні.

Інтеграція України до Європейського Союзу потребує розвитку демократії в Україні, яка повинна стати чинною системою влади. Отже демократія – це така система влади, за якої держава, політичні інститути залежать від юридично оформленої волі народу. Це така система державної влади, яка здійснює якісне управління країною під контролем народу та в його інтересах. Тобто влада і люди повинні не тільки

зрозуміти потрібність демократії, але ї повинні жити згідно з демократичними принципами. Демократія має визрівати на національному ґрунті поступово і послідовно.

Система – це сукупність елементів, що перебувають у відносинах і зв'язках один із одним, яка утворює певну цілісність, єдність. Головною особливістю соціальних систем, на відміну від природних чи технічних, є те, що вони пов'язані з вольовою, свідомою, цілеспрямованою діяльністю людей та їх різноманітних об'єднань.

У Конституції України 1996 року закладені загальні основи для розвитку прямої демократії в нашій державі. *Пряма демократія (безпосередня демократія)* – форма політичної організації та устрої суспільства, за якої основні рішення ініціюються, приймаються і виконуються безпосередньо громадянами [70, с. 122]. Так, у ст. 1 та ст. 5 Конституції закріплено, що народ України здійснює первісну та верховну владу в країні, є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі. Він здійснює владу як *безпосередньо*, так і *через органи державної влади та місцевого самоврядування*.

Законодавство України передбачає безпосередні форми участі громадян. По-перше, це *референдум* (всенародне голосування з тих чи інших питань суспільно-політичного життя, ініційоване громадянами); по-друге, це *народна ініціатива* (процедура згідно з якою громадяни пропонують обговорити яке-небудь питання безпосередньо на референдумі або законодавчими органами); по-третє, це *демонстрації, мітинги, звернення до владних структур всіх рівнів і до ЗМІ*, за допомогою яких громадяни можуть впливати на процес прийняття рішень.

Місцеве самоврядування – особливий вид управління, реалізація гарантованого законом права територіальних спільнот громадян (громада, комуна, муніципалітет) і органів, які вони обирають, самостійно під свою відповідальність вирішувати всі питання місцевого значення, діючи в рамках закону і зважаючи на інтереси населення. За Конституцією України 1996 р., місцеве самоврядування – це право жителів територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Державна влада – найважливіша форма політичної влади, яка спирається на спеціальний апарат примусу й наділена монополічним правом видавати закони та інші розпорядження, обов'язкові для всього

населення. Як визначають науковці, «державна влада – це важливе політико-правове явище, сутність якого полягає в тому, що виражаючи хоча б формально волю всіх громадян держави, влада здійснює спрямовуючий, організуючий вплив на суспільство» [20, с. 172]. Її основними функціями є:

- вироблення стратегії управління державою;
- розробка та прийняття докладних рішень з основних напрямків розвитку держави;
- оперативне управління та регулювання суспільними процесами;
- контроль за найважливішими параметрами стабільності та спрямованості розвитку суспільства.

Відповідно до статті 6 Конституції України 1996 року державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на *законодавчу, виконавчу та судову* (рис. 2.1.1).

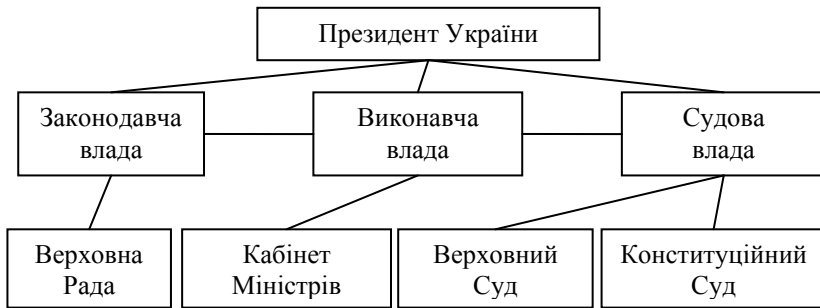


Рис. 2.1.1. Система вищих органів державної влади в Україні

Принцип розподілу гілок влади (ст. 6) означає: по-перше, розподіл функцій між державними органами відповідно до вимог праці; по-друге, закріплення певної самостійності кожного органу влади при здійсненні своїх повноважень; по-третє, наділення кожного органу можливістю протиставляти свою думку рішення іншого органу, контролюючи цим повною мірою його дії.

У радянські часи питання поділу влади розглядалось лише в теорії, оскільки в організації та діяльності Рад панував *принцип поєднання влади та управління*. Принцип розподілу влад був проголошений у декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року. Однак в умовах чинної Конституції 1978 року мало місце неодноразове взаємне втручання законодавчої і виконавчої гілок влади у сферу компетенції одна одної, що призводило до зайвих і достатньо частих ускладнень в їхніх взаємовідносинах.

Сучасна модель демократії – плюралістична. Це система представницького (*репрезентативного*) правління, за якою парламентарі обираються народом і є відповідальними перед ним. Таку демократію ще називають делегованою демократією.

Верховна Рада України займає важливе місце у системі органів державної влади в Україні. Згідно зі ст. 75 основного Закону *Верховна Рада України* – парламент є єдиним органом законодавчої влади в Україні¹.

З принципу поділу влади Верховна Рада України не розглядається як орган вищого рівня щодо інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Її вплив на діяльність інших органів державної влади і органів місцевого самоврядування здійснюється виключно шляхом ухвалення відповідних законів, обов'язкових для всіх суб'єктів на території України. Верховна Рада України розглядає та вирішує найважливіші питання державного і суспільного життя держави, що потребують законодавчого регулювання, а також здійснює установчі та контрольні функції, передбачені Конституцією України. Лише Верховна Рада України має повноваження ухвалювати закони, які є актами найвищої юридичної сили.

Верховна Рада України – є однопалатним представницьким органом законодавчої влади, до складу якої входять 450 народних депутатів, які обираються на підставі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років². До складу Верховної Ради України входять 450 народних депутатів України, якими можуть бути лише громадяни України, що на день виборів досягли 21 року, мають право голосу і проживають в Україні протягом п'яти років. Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

Народні депутати України (ст. 78) здійснюють свої повноваження на постійній основі і не можуть бути на державній службі або мати інший представницький мандат. Повноваження народних депутатів України (ст. 81) припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України. Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. У разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності

¹ Офіційне тлумачення положень статті 75 див. в Рішенні Конституційного Суду № 17-рп/2002 від 17.10.2002 р.

² Частина перша статті 76 в редакції Закону України № 2952-VI від 1 лютого 2011 року.

повноваження народного депутата України припиняються достроково на підставі закону за рішенням суду.

Для керівництва своєю роботою (ст. 88) Верховна Рада обирає Голову, першого заступника і заступника голови Верховної Ради.

Згідно зі ст. 85 Конституції України за Верховною Радою закріплено широке коло повноважень, які пов'язані з:

- ухваленням законів, призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених статтею 73 Конституції;
- затвердження Державного бюджету України, внесення змін до нього та контроль за його виконанням;
- визначенням засад політики держави та програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- внесенням змін до Конституції України;
- визначенням взаємовідносин Верховної Ради і Президента України;
- формуванням інших державних органів;
- організацією адміністративно-територіального устрою країни;
- здійсненням зовнішніх функцій держави тощо.

Слід зазначити, що досить широке коло питань може вирішуватись Верховною Радою України виключно шляхом ухвалення законів, тобто актів, які мають вищу юридичну силу. Це також стосується й відносин, які мають винятково важливе значення для особи, суспільства, держави, а саме:

- прав та свобод людини і громадянина та їх гарантій;
- основних засад використання природних ресурсів і освоєння космічного простору;
- засад зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності;
- засад утворення політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації;
- територіального устрою України;
- засад місцевого самоврядування;
- основ національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку;
- бюджетних відносин, податків і зборів, статусу національної та іноземних валют на території України;
- одиниць ваги, міри і часу, порядку встановлення державних стандартів;
- амністії та ін.

Верховна Рада України працює в сесійному режимі (ст. 82). Сесії Верховної Ради можуть бути *черговими* (згідно зі ст. 83 починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року), і *позачерговими*, які можуть скликатися на вимогу не менше як третини народних депутатів України від її конституційного складу або на вимогу Президента України.

Засідання Верховної Ради проводяться відкрито, а за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради можливе також проведення закритих засідань (ст. 84).

Важлива роль у законодавчому процесі, у здійсненні контрольних функцій Верховної Ради України належить комітетам, які працюють постійно. Відповідно до ст. 89 Конституції України Верховна Рада України затверджує перелік комітетів Верховної Ради України, обирає голів цих комітетів. До складу комітетів Верховної Ради обираються народні депутати (10-30 осіб) на першій сесії Верховної Ради нового скликання на строк її повноважень.

У законодавчому механізмі Верховної Ради України важливе значення мають фракції, які відповідно до регламенту Верховної Ради України реєструються на першій сесії Верховної Ради України нового скликання. *Фракції* є групами депутатів, які сформовані на основі партійної приналежності депутатів. Робочим органом Верховної Ради України є апарат Верховної Ради України, який здійснює організаційне, правове, інформаційне, методичне і матеріально-технічне забезпечення. До складу апарату Верховної Ради України входять 20 підрозділів: керівництво апарату, секретаріати, головні управління й управління, відділи та управління справами (рис. 2.1.2).

Виконавча влада – це самостійна гілка державної влади, головне функціональне призначення якої полягає у виконанні законів. Вона забезпечує безпосереднє управління державними справами, а тому їй притаманні такі ознаки: організаційний характер; неперервне здійснення скрізь, де функціонують колективи людей; предметність; примусовість, опора на силу. Виконавча влада урівноважена з іншими гілками влади засобами парламентського, президентського та судового контролю і в умовах демократичної правової держави перетворюється на рівноцінну із іншими гілками влади з реалізації державної політики в різних галузях та здійсненні економічних і соціальних перетворень у країні. Її особливість серед гілок державної влади, на думку В. Авер'янова, полягає в тому, що саме у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування важелів державного регулювання і управління важливими процесами суспільного розвитку [14, с. 9].

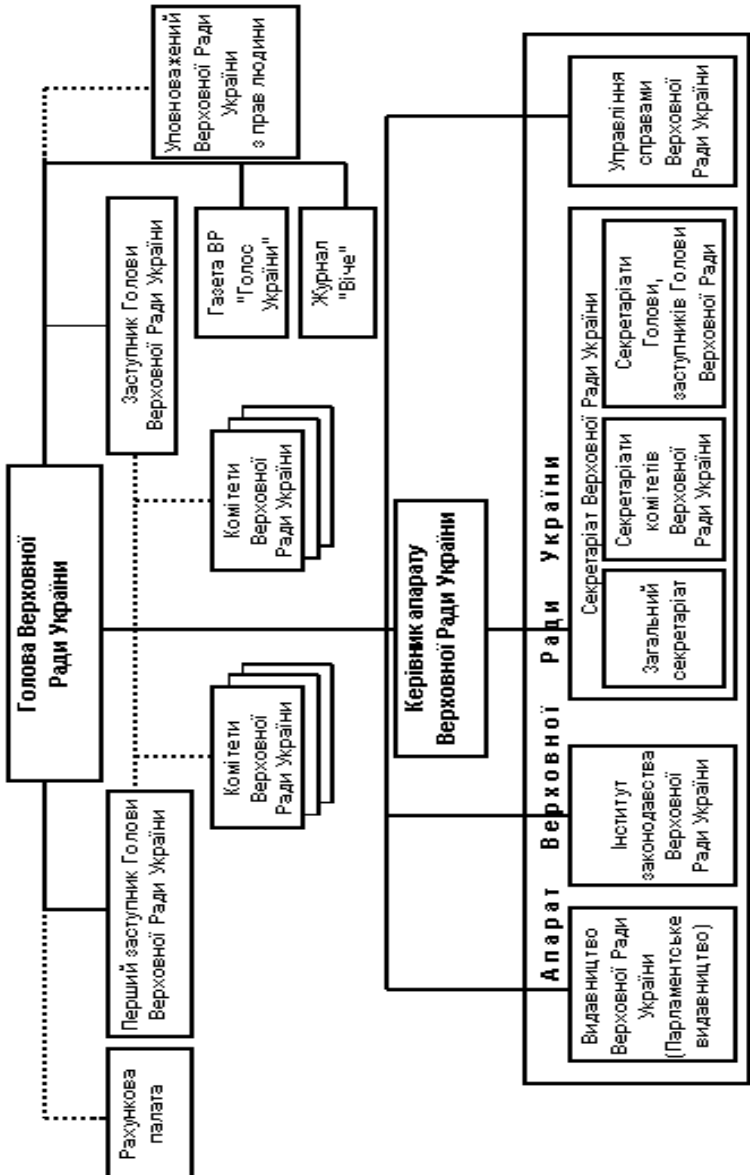


Рис. 2.1.2. Схема управління Верховної Ради України

Формою виконавчої влади є ієрархічно побудований адміністративний апарат, тобто ланки нижчого рівня підпорядковані ланкам вищого рівня. Саме органам державної виконавчої влади належить особлива роль у системі органів державної влади в Україні. Вони здійснюють виконавчо-розпорядчу та організаційну діяльність, тобто організовують реальне виконання, втілення в життя законів та інших нормативно-правових актів. Діяльність органів державної виконавчої влади є підзаконною, вона не може виходити за межі, визначені Конституцією України і законами України, та суперечити їм. У той же час, для здійснення покладених на них функцій органи державної виконавчої влади наділені значними розпорядчими державно-владними повноваженнями і мають право видавати юридичні акти загальнообов'язкового характеру.

Згідно з Конституцією України (ст. 113.) вищим органом у системі органів виконавчої влади є *Кабінет Міністрів України*. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України. У своїй діяльності Кабінет Міністрів України керується Конституцією і законами України, актами Президента України.

Систему органів державної виконавчої влади в Україні складають (рис. 2.1.3):

1) Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади;

2) міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) (державні служби, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України);

3) місцеві органи виконавчої влади (обласні, районні адміністрації, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, Рада міністрів АРК, а також територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади).

Органи виконавчої влади забезпечують управління економічною та соціальною сферами всієї країни, вирішення всіх інших управлінських справ.

Отже, органи виконавчої влади в Україні – це система центральних і місцевих, одноособових і колегіальних, органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції на чолі з Кабінетом Міністрів України, що відповідно до Конституції та законів України забезпечують виконання Конституції України, законів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України в найважливіших сферах суспільного і державного життя України.

Крім того, Верховна Рада України разом із Президентом України бере участь у формуванні судової системи – призначені суддів. Однак суди їм не підлеглі і зазначені органи не вправі контролювати законність вироків та інших судових рішень.

Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами (складають основу судової влади і є різними за своєю компетентністю та юрисдикцією), які є відносно незалежними від виконавчої і законодавчої влади (ст. 6 Конституції). Суд, здійснюючи правосуддя, на засадах верховенства права забезпечує захист гарантованих Конституцією України та законами прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави. Отже, *судова влада* – це діяльність усіх створених у державі судів, яка реалізується з допомогою притаманних їм законодавчих засобів з метою впливу на поведінку суб'єктів права та суспільні відносини за участю цих суб'єктів.

Згідно з Конституцією (ст. 124) судочинство в Україні здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції (забезпечують захист прав і свобод громадян через розгляд цивільних, кримінальних, адміністративних та інших справ). Судова система України встановлюється Конституцією України (розд. VIII і XII), Законами України: «Про судоустрій» від 7 лютого 2002 р., «Про статус суддів» від 15 грудня 1992 р., «Про судову експертизу» від 25 лютого 1994 р., «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р., «Про Вищу Раду юстиції» від 15 січня 1998 р., «Про державну виконавчу службу» від 24 березня 1998 р.

Судова система – це сукупність усіх судів, яка об'єднана відповідно до їхніх компетенцій, завдань і цілей організації та функціонування, побудована на принципі територіальності і спеціалізації та ґрунтується на конституційних засадах правосуддя.

Верховний Суд України – найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції. Місце Верховного Суду України визначається як його фактичним знаходженням «над» усіма судами в країні, так і змістом його повноважень. Хоча це не означає, що Верховний Суд України може впливати на будь-яке рішення нижчого суду в процесі здійснення правосуддя, а лише те, що йому належить виключне право ставити останню «крапку» в конкретному правовому конфлікті (рис. 2.1.5).

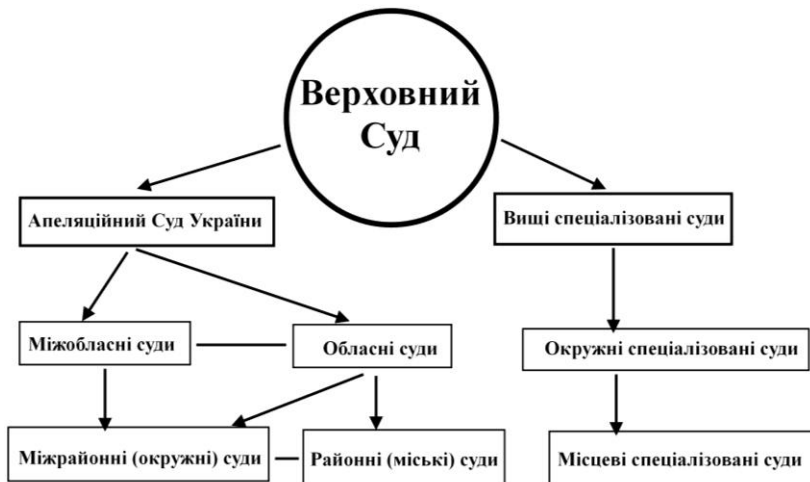


Рис. 2.1.5. Система судів України

Стаття 125 Конституції України встановлює побудову системи судів загальної юрисдикції за принципами територіальності та спеціалізації. Верховний Суд України передбачає формування в майбутньому спеціалізованих судів із окремих галузей права (кримінальних, цивільних, адміністративних, фінансових та інших судів) на чолі з відповідними вищими судами. Відповідно до Закону України «Про судоустрій України» (ухвалений у лютому 2002 р.), спеціалізованими судами є господарські, адміністративні та інші суди. На сьогодні функціонують лише господарські суди. Отже, судову владу, єдину з гілок влади в Україні, держава наділила правом використовувати примусові повноваження державної влади.

Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції. Він входить до судової гілки влади як її самостійний суб'єкт, який наглядає за конституційністю законів, ухвалених Верховною Радою України. Тільки він вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України (рис. 2.1.6).



Рис. 2.1.6. Формування складу і повноваження Конституційного Суду України

Таким чином, зазначимо: по-перше, в Конституції України знайшов практичне застосування принцип поділу державної влади (на законодавчу, виконавчу й судову) для запобігання її концентрації в руках однієї особи або одного органу; по-друге, *принцип поділу влади* означає, що поділяється не сама влада, а механізм її здійснення, який структурується за функціональною (виділення основних функціональних видів діяльності держави – законотворення, правозастосування та правосуддя) та суб'єктною ознаками (організаційний устрій держави – це сукупність різних видів державних органів – законодавчих, виконавчих і судових з притаманною їм компетенцією); по-третє, взаємодія гілок державної влади здійснюється через механізм стримувань і противаг, тобто розподіл функцій між органами державної влади, та закріплення їх самостійності при здійсненні власних повноважень з можливістю контролювати дії інших органів державної влади.

2. Верховна Рада та державне управління

Верховна Рада України – єдиний орган, що забезпечує реалізацію функції законотворення відіграє важливу роль у системі державного управління.

Верховна Рада, за Конституцією (ст. 85), має значні повноваження, що стосуються внесення змін до Конституції, ухвалення законів, визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету міністрів України, призначення посадових осіб державних інституцій: Рахункової палати, Національного банку, Центральної виборчої комісії, Антимонопольного комітету, Фонду державного майна тощо (рис. 2.1.7).



Рис. 2.1.7. Внесення змін до Конституції України

Також Верховна Рада через законотворчу діяльність здійснює управління різними сферами життєдіяльності людини, суспільства та держави.

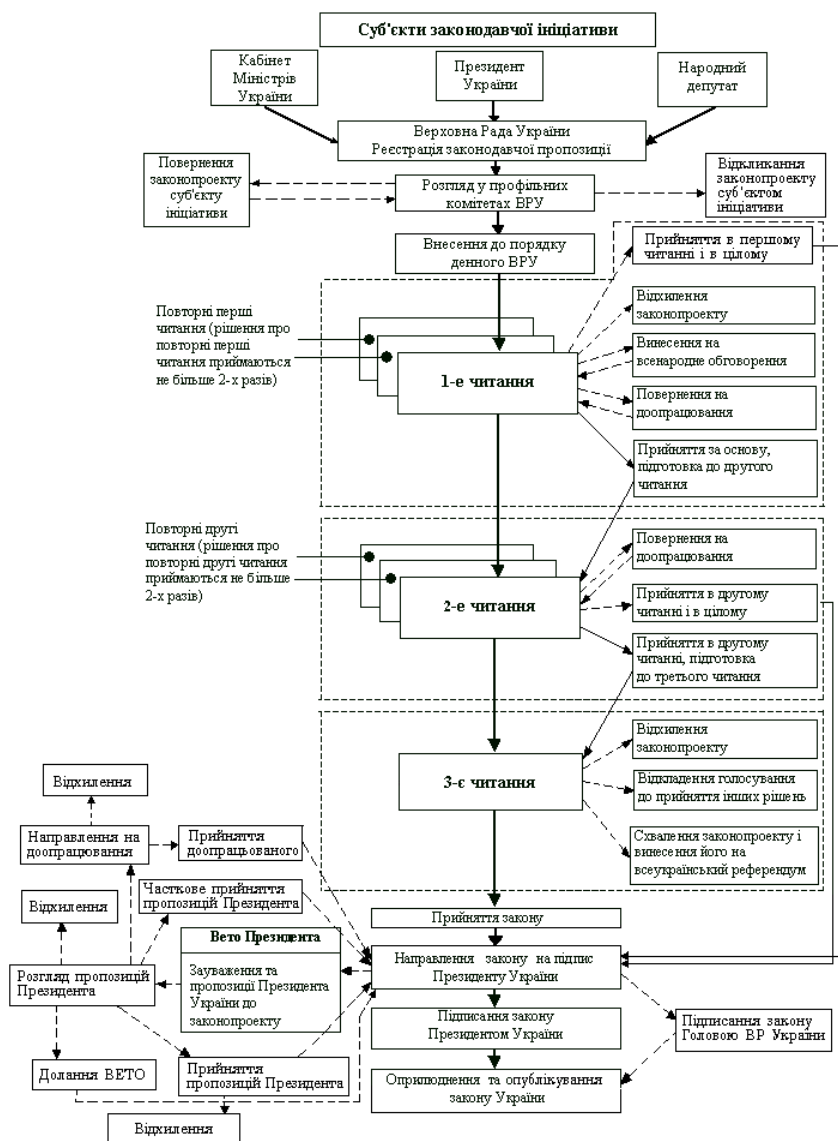


Рис. 2.1.8. Законодавча процедура в Україні

Верховна Рада України має можливість впливати на стан справ у державі не тільки через ухвалені закони і постанови, але й через здійснення парламентського контролю.



Рис. 2.1.9. Форми парламентського контролю

Україна є державою з президентсько-парламентською формою правління, тому функція призначення вищих посадових осіб виконавчої влади повністю покладається на Президента і Прем'єр-міністра. Усі посадові особи виконавчої влади призначаються Президентом України за поданням Прем'єр-міністра. Що стосується Прем'єр-міністра, то він призначається Президентом, але за згодою Верховної Ради України. Саме тому Верховна Рада України не має реального впливу на поточне управління державою і кадрову політику.

Верховна Рада виключно шляхом ухвалення законів може вирішувати широке коло питань щодо:

- 1) прав і свобод людини і громадянина та їх гарантій;
- 2) засад використання природних ресурсів і освоєння космічного простору;
- 3) зовнішніх відносин, зовнішньоекономічної діяльності;
- 4) утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації, місцевого самоврядування;
- 5) територіального устрою України;
- 6) основ національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку;

7) бюджетних відносин, податків і зборів, статусу національної та іноземної валюти на території України;

8) одиниць ваги, міри і часу; порядку встановлення державних стандартів;

9) амністій та низки інших питань.

Конституція України закріпила за Верховною Радою такі повноваження щодо формування структур виконавчої влади:

- надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра;

- призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України;

- призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України;

- затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;

- надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України.

До повноважень Верховної Ради належать також визначення відповідальності Кабінету Міністрів України та ухвалення резолюції недовіри, що спричиняє його відставку. Питання про відповідальність Кабінету Міністрів може бути розглянуте за пропозицією не менш як 150 народних депутатів України (однієї третини від конституційного складу Верховної Ради). Резолюція недовіри Кабінету Міністрів України вважається ухваленою, якщо за неї проголосувало не менш як 226 народних депутатів, тобто більшість від конституційного складу Верховної Ради.

З метою здійснення законодавчих робіт, підготовки і попереднього розгляду питань, що належать до повноважень Верховної Ради України, утворюються її комітети, які працюють постійно. Для розгляду питань, що мають тимчасовий характер або не належать до тих, які підлягають розгляду у вже працюючих комітетах, Верховна Рада може створювати тимчасові спеціальні комісії. За необхідності проведення розслідувань, пов'язаних із питаннями, що зачіпають інтереси усього суспільства, Верховна Рада може створювати тимчасові слідчі комісії.

Однак пріоритетною законодавчою функцією Верховної Ради (ст. 154) є внесення змін до Конституції України. Законопроект про внесення змін до Конституції може бути внесений Президентом України або не менш

як третиною конституційного складу депутатів Верховної Ради. Законопроект про зміни до Конституції (ст. 155) попередньо схвалюється на сесії більшістю голосів, а потім на наступній сесії – конституційною більшістю.

3. Інститут Президента та державне управління

Президент України, як «глава держави», має достатньо великі повноваження у сфері державного управління, оскільки здійснює інтегруючі функції в межах свого конституційного призначення.

Термін «президент» (від лат. president) означає «той, що сидить спереду», «голова». Розвиток цього політичного інституту починається наприкінці XVIII століття з формуванням перших демократичних режимів у країнах Нового й Старого Світу.

Уперше посада президента була запроваджена в 1789 р. у США (президентом обраний Джордж Вашингтон), а в Європі – у 1848 р. (у Франції Луї Наполеон Бонапарт та Швейцарії Й. Фурер). В Азії першим президентом став у 1911 році Сунь Ятсен у Китаї, потім – у 1923 році Мустафа Кемаль, прозваний Ататюрком, у Туреччині. Що ж стосується Африки, то в 1847 році перший президент очолив Ліберію, у 1854 – Помаранчеву Республіку (в 1910 році ввійшла до складу нинішньої Південноафриканської Республіки). На сьогодні з більш ніж 180 країн-членів ООН понад 130 мають президентів.

Що стосується України, то зародження демократичного суспільства тут почалося ще в часи козацтва, але бурхливий розвиток демократії й інституту президентства припадає на XX століття. Під час діяльності Центральної Ради було четвертим Універсалом від 22 січня 1918 року було проголошено повну політичну незалежність України від Росії. А 29 квітня 1918 року Центральна Рада обрала Михайла Грушевського Президентом Української Народної Республіки.

Посада Президента в сучасній Україні була введена 5 липня 1991 р. Законом «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР». Першим Президентом нової Української держави став Леонід Кравчук. У липні 1994 року, у результаті дострокових виборів Президента, країну очолив Леонід Кучма (був Главою держави 10 років). У грудні 2004 року Президентом України був обраний Віктор Ющенко. 7 лютого 2010 року Президентом України став Віктор Янукович.



Леонід Макарович Кравчук

Народився 10 січня 1934 року в селі Великий Житин Рівненської області.

Освіта: вища. У 1958 році закінчив Київський державний університет ім. Тараса Шевченка, економіст, викладач політекономії. Кандидат економічних наук.

Перший Президент України (грудень 1991 – липень 1994).



Леонід Данилович Кучма

Народився 9 серпня 1938 року в селі Чайкине Чернігівської області.

Освіта: вища. У 1960 році закінчив Дніпропетровський державний університет, фізико-технічний факультет за спеціальністю інженер-механік у галузі ракетної техніки. Професор, кандидат технічних наук, автор винаходів і науково-технічних робіт.

Другий Президент України (липень 1994 – грудень 2004).



Віктор Андрійович Ющенко

Народився 23 лютого 1954 року в селі Хоружівка Сумської області у родині вчителів.

Освіта: вища. У 1975 році закінчив Тернопільський фінансово-економічний інститут. Кандидат економічних наук.

Третій Президент України (грудень 2004 – лютий 2010).



Віктор Федорович Янукович

Народився в 1950 році в м. Єнакієве Донецької області.

Освіта: вища. У 1980 році закінчив Донецький політехнічний інститут; 2001 р. Українську академію зовнішньої торгівлі. Кваліфікація – інженер-механік, магістр міжнародного права. Доктор економічних наук, професор.

Четвертий Президент України (обраний 7 лютого 2010).

З часу заснування в Україні інституту Президента, правовий статус Президента зазнав значних змін. Спочатку він визначався як найвища посадова особа і глава виконавчої влади, потім – як глава держави і глава виконавчої влади і, нарешті, – тільки як глава держави.

Республіка – це форма правління, за якої повноваження вищих державних органів здійснюють представницькі виборні органи і їх вищі посадові особи, які обираються на певний строк. За свою діяльність вони звітують перед народом і несуть юридичну відповідальність (конституційну, кримінальну, цивільну, адміністративну і дисциплінарну).

Президентська республіка характеризується тим, що президент обирається всім населенням, так як і парламент. Президент є главою держави (формально не підзвітний парламенту) і главою виконавчої влади (формує і очолює уряд). Наприклад, у США, Мексиці, Іраку.

Парламентська республіка характеризується центральним становищем парламенту (законодавча влада), який обирає главу держави (президента і уряд) та виконавчу владу, які підзвітні парламенту. Іноді президент не обирається – і главою держави стає прем'єр-міністр (Італія, ФРН).

Напівпрезидентська або змішана республіка є об'єднанням президентської і парламентської систем влади. Це така республіка, в якій президент, як глава держави, обирається народом, і як глава держави має великі юридичні і реальні повноваження щодо керівництва урядом, який обирається (призначається) парламентом за рекомендацією президента. Уряд підзвітний одночасно президенту і парламенту. Президент не очолює уряд і не несе юридичної відповідальності за його діяльність (Франція, Фінляндія, Україна, Російська Федерація).

Інститут Президента в Україні згідно з конституційними ознаками належить до *напівпрезидентської (президентсько-парламентської) форми правління*. Його наявність в Україні зумовлена, насамперед, необхідністю забезпечення узгодженого функціонування державного механізму, організованого на засадах поділу влади. Президенту надаються повноваження, які дають змогу ефективно підтримувати єдність влади і нормальне функціонування всіх ланок державного механізму, за необхідності застосовувати заходи впливу на тих посадових осіб або органи, які є причиною розладу.

Центральною фігурою в інституті президентства є Президент України, який згідно зі ст. 102 Конституції України є главою держави і виступає від

її імені, є гарантом державного суверенітету і територіальної цілісності, додержання Конституції, прав і свобод людини. Необхідно зазначити, що за Конституцією як глава держави, він уособлює державу і державну владу в цілому, а не якісь її гілки.

Президент України також виступає у ролі арбітра в разі виникнення непорозумінь між законодавчою і виконавчою гілками влади, забезпечує єдність держави.

Згідно з Конституцією України від 28 червня 1996 р. Президента України обирають громадяни України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Одна і та ж особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд. На сьогодні відбулося п'ять виборчих компаній по виборам Президента України 1991, 1994, 1999, 2004 та 2010 років.

Конституція України встановлює недоторканність Президента під час виконання ним своїх повноважень. Повноваження Президента закріплені в Конституції й об'єднують:

- повноваження у сфері законодавства;
- повноваження щодо діяльності Верховної Ради;
- повноваження, пов'язані з призначенням на посади і звільнення з посад членів Кабінету Міністрів та інших посадових осіб;
- установчі повноваження;
- повноваження у сфері забезпечення державної незалежності, національної безпеки та оборони країни;
- повноваження в галузі правосуддя;
- повноваження, пов'язані з наданням громадянства України та його позбавленням, наданням притулку в Україні;
- представницькі повноваження.

Зазначені групи повноважень не делегуються. Президент видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на всій території України.

Правовий статус Президента України як глави держави зумовлений його повноваженнями щодо кожної з гілок влади. Так, *взаємовідносини Президента України і Верховної Ради України* згідно з Конституцією України (ст. 77, 85, 90, 93, 94, 111) такі:

- Президент призначає чергові вибори до Верховної Ради (ст. 77);
- Верховна Рада призначає вибори Президента (ст. 85);
- Президент може достроково припинити повноваження Верховної Ради (ст. 90);
- Президенту належить право законодавчої ініціативи у Верховній Раді (ст. 93);

– процедура ухвалення законів передбачає тісну взаємодію Президента і Верховної Ради (ст. 94);

– Президент може бути усунутий з поста Верховною Радою в порядку імпічменту (ст. 111).

Президент як глава держави має значні компетенційні преференції щодо виконавчої влади, але його посаду можна віднести до виконавчої влади лише функціонально, у зв'язку з певним обсягом повноважень. Структурно посада Президента не належить до органів виконавчої влади.

Взаємовідносини Президента України з виконавчою гілкою (ст. 106, 112, 113, 114, 115, 116, 118 Конституції України) полягають у такому:

– Президент України призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів, керівників ЦОВВ, голів місцевих державних адміністрацій і припиняє їх повноваження на цих посадах (ст. 106, 114, 118);

– у разі дострокового припинення повноважень Президента згідно зі ст. 108, 109, 110, 111 Конституції його обов'язки покладаються на Прем'єр-міністра України (ст. 112);

– Кабінет Міністрів відповідальний перед Президентом і забезпечує виконання його актів (ст. 113, 116);

– Кабінет Міністрів складає повноваження перед новообраним Президентом України (ст. 115).

– Конституція передбачає процедуру контрасигнації (від лат. *contra* – проти і *sign* – підписую) стосовно актів Президента, виданих у межах повноважень, передбачених пунктами 3, 4, 5, 8, 10, 14, 17, 18, 21, 22, 23, 24 ст. 106. Такі акти скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

Крім того, поряд із повноваженнями, які впливають зі статусу поста глави держави, Президент має широкі повноваження саме у сфері формування та спрямування діяльності органів виконавчої влади, які можна поділити на три групи: а) формування структур виконавчої влади; б) визначення змісту діяльності структур виконавчої влади; в) забезпечення законності у сфері державного управління.

Президентом України як гарантом Конституції для усунення бюрократичних перешкод на шляху успішного проведення реформ та з метою модернізації моделі державного управління наприкінці 2010 року в Україні розпочато адміністративну реформу. Стартом адмінреформи послужив Указ Президента України від 9 грудня 2010 року про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади. Отже, структурна реорганізація органів виконавчої влади на центральному рівні

вже відбулась. Оптимізовано систему органів виконавчої влади, яка полягає в усуненні конфлікту функцій та дублювання, запроваджено європейський підхід до типології центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) та чітко визначено зони відповідальності ЦОВВ: *міністерство* (формування державної політики), *державна служба* (надання послуг), *державна інспекція* (контроль та нагляд), *державне агентство* (управління майном).

Наслідком адміністративної реформи є зменшення кількості ЦОВВ з 111 до 74, затверджено нові положення про ЦОВВ, ліквідовано 46 урядових органів у системі ЦОВВ.

Крім того, внесено зміни до Закону України «Про Кабінет Міністрів України», якими реформовано систему прийняття урядових рішень, зменшено кількість членів Кабінету Міністрів України з 36 до 16, скорочено чисельність працівників Секретаріату КМУ на 50 %, ліквідовано урядові комітети, скорочено кількість заступників міністрів та керівників ЦОВВ з 5-10 до 2-3, запроваджено в міністерствах посаду заступника міністра.

Також реформовано систему контролю і нагляду, тобто кількість контролюючих органів скорочено з 69 до 11, розпочато реформу системи технічного регулювання та закладено основу для оптимізації системи контролю за безпечністю харчових продуктів.

До грудня 2012 р. в Україні було 16 міністерств, 28 державних служб, 12 державних агентств та 7 інспекцій. 24 грудня 2012 року Президент України з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади видав Указ № 726/2012 «Про деякі заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади». Відповідно до Указу в Україні створено нові міністерства – **Міністерство доходів і зборів України** (шляхом реорганізації Державної податкової служби України й Державної митної служби України), **Міністерство промислової політики України** (шляхом реорганізації Державного агентства України по управлінню державними корпоративними правами й майном). Замість Міністерства надзвичайних ситуацій України й Державної інспекції техногенної безпеки України створено **Державну службу з питань надзвичайних ситуацій**.

Почався другий етап адмінреформи – реформа системи місцевих адміністрацій та територіальних органів ЦОВів. Він будуватиметься на принципах:

- *децентралізації* (ліквідація надлишкових функцій місцевих ОВВ, реструктуризація або приватизація державних підприємств,

усунення дублювань між місцевими державними адміністраціями та територіальними органами ЦОВВ);

– узгодженості державного управління з ринковою економікою (аутсорсинг державних функцій, конкуренція щодо надання державних послуг, скорочення кількості заступників губернаторів, скорочення кількості чиновників, об'єднання посад для більш чіткого розмежування повноважень, розподіл функцій органів місцевого самоврядування, які здійснюються на різних територіальних рівнях);

Аутсорсинг – передача окремих державних функцій органу державної влади на виконання організації будь-якої форми власності при збереженні державного контролю за реалізацією переданих функцій.

– інституціалізації служби в органах місцевого самоврядування (становлення інституту служби в органах місцевого самоврядування через ухвалення Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері надання державних послуг.

У зв'язку з тим, що переважна більшість економічних та соціальних реформ проводиться силами державних службовців, започатковано і реформу самої державної служби. Указом Президента України від 18.07.2011 № 769 створено *Національне агентство України з питань державної служби*, як єдиний орган, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби. Так, підготовлено і ухвалено новий Закон «Про державну службу» (набрав чинності з 1 січня 2013 року), прийняті нормативні документи, спрямовані на підвищення ефективності перепідготовки і підвищення кваліфікації держслужбовців та реформування Національної академії державного управління тощо. Також посилено увагу до роботи з кадрами. Указом Президента України № 45/2012 схвалено Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки.

Президент як глава держави має взаємовідносини з судовою гілкою влади (ст. 106, 128, 131 Конституції України). Так, Президент України:

- утворює суди у визначеному законом порядку (ст. 106);
- здійснює перше призначення особи на посаду професійного судді (ст. 128);
- призначає трьох членів Вищої ради юстиції (ст. 131).

Отже, Конституція України визначає місце і роль Президента України в умовах здійснення державної влади за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову.

Президент є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України. Уперше відповідний англійський термін (*commander-in-chief*) був використаний королем Англії, Шотландії та Ірландії Карлом I (1625-1649 рр.). В Україні ця посада вперше була введена в 1992 році.

Згідно зі статтею 106 Конституції України, Президент призначає на посади і звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави. У разі збройної агресії проти України Президент приймає рішення щодо застосування Збройних Сил України з метою оборони держави від агресора.

Безпосереднє керівництво Збройними силами України в мирний та воєнний час здійснює Головнокомандувач Збройних Сил України. Головнокомандувачем Збройних сил України є за посадою Міністр оборони України, якщо він військовослужбовець або начальник Генерального штабу ЗС України, якого призначає і звільняє в установленому порядку Президент України.

Агресія (від лат. *aggressio* – напад) – протиправне, пряме чи опосередковане застосування збройної сили однією державою проти суверенітету, територіальної цілісності чи політичної незалежності іншої держави.

Діяльність Президента забезпечує низка дорадчих, консультативних та допоміжних інституцій. Серед найважливіших із них – *Рада національної безпеки і оборони України та Адміністрація Президента*.

Рада національної безпеки і оборони України згідно з Конституцією України (ст. 107) є координаційним органом із питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

Раду національної безпеки і оборони України утворено замість Ради оборони України та Ради національної безпеки України, які працювали у період з 1991 до 1996 року. Раду оборони України було створено постановою Верховної Ради України від 11 жовтня 1991 року № 1658-XII. Згідно з Положенням про Раду оборони цей орган було визначено як вищий державний орган колегіального керівництва питаннями оборони і безпеки України, який утворюється з метою захисту суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності та недоторканності республіки, вироблення стратегії і постійного вдосконалення політики у сфері оборони і державної безпеки, всебічної наукової оцінки характеру військової загрози, визначення ставлення до сучасних війн, ефективного контролю за виконанням завдань держави та її інститутів по підтриманню обороноздатності України на рівні оборонної достатності.

Указом Президента України від 30 серпня 1996 року № 772 відповідно до статті 107 Конституції України створено Раду національної безпеки і оборони України – постійно діючий конституційний орган з питань координації та контролю діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

Головою Ради національної безпеки і оборони України є Президент України. Персональний склад Ради національної безпеки і оборони України формує Президент України. До складу Ради національної безпеки і оборони України за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України.

У засіданнях Ради національної безпеки і оборони України може брати участь Голова Верховної Ради України.

Рішення Ради національної безпеки і оборони України вводяться в дію указами Президента України. Компетенція та функції Ради національної безпеки і оборони України визначаються законом.

Адміністрація Президента України – це допоміжний орган, який є апаратом Президента України. Згідно з Указом президента України № 265/2010 «Про першочергові заходи із забезпечення діяльності Президента України» від 25 лютого 2010 року та з метою забезпечення ефективного здійснення Президентом України своїх конституційних повноважень, реалізації главою держави консолідуючої ролі з об'єднання усіх конструктивних сил у суспільстві, прискореного вирішення нагальних соціальних, економічних та інших проблем, скорочення видатків Державного бюджету, відповідно до пункту 28 статті 106 Конституції України на Адміністрацію Президента України покладене організаційне, правове, консультативне, матеріально-технічне та інше забезпечення здійснення главою держави конституційних повноважень.

Адміністрацію Президента України очолює Глава Адміністрації Президента України, який призначається на посаду і звільняється з посади Президентом.

Президенту України безпосередньо підпорядковуються три такі категорії посадових осіб:

- *призначення і звільнення яких здійснюється главою держави*: Глава Адміністрації Президента України, Перший помічник Президента України, постійний представник Президента України в Конституційному Суді України та постійний представник Президента України у Верховній Раді України;

- *призначення яких здійснюється главою держави за пропозицією Глави Адміністрації*: перший заступник та заступники Глави Адміністрації, керівники структурних підрозділів;

- *призначення яких здійснюється Президентом України за пропозицією першого помічника Президента України і за погодженням з Главою Адміністрації*: помічники Президента України, радники, наукові консультанти, консультанти та референти.

Структурними підрозділами Адміністрації, що безпосередньо підпорядковуються главі держави, є: Головне управління з питань зовнішньої політики та Головне контрольне управління. Інші посадові особи призначаються і звільняються з посад Главою Адміністрації Президента України і підпорядковані безпосередньо йому.

За рахунок коштів, передбачених Державним бюджетом, Президент України має право формувати консультативні, дорадчі та інші органи. Відповідно до указів Президента України при ньому діють консультативно-дорадчі органи: Національний антикорупційний комітет, Комітет з економічних реформ, Громадська гуманітарна рада, Рада вітчизняних та іноземних інвесторів (раніше Консультативна рада з питань іноземних інвестицій в Україні), Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства, Рада регіонів, тощо.

Національний антикорупційний комітет (Указ Президента України від 1 вересня 2011 року № 890/2011). Основними завданнями Комітету є:

1) підготовка пропозицій щодо забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері запобігання і протидії корупції;

2) здійснення системного аналізу стану протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання і протидії корупції;

3) розроблення пропозицій щодо формування і реалізації антикорупційної стратегії та антикорупційних заходів, спрямованих, зокрема, на вдосконалення законодавства та усунення наявних у ньому протиріч;

4) підготовка пропозицій щодо поліпшення координації та взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи із запобігання і протидії корупції;

5) розроблення пропозицій щодо спрощення дозвільних та інших процедур ведення малого і середнього бізнесу та усунення причин, які зумовлюють правопорушення у цій сфері;

6) сприяння реалізації рекомендацій GRECO, інших провідних міжнародних організацій щодо запобігання і протидії корупції, підвищенню ефективності міжнародного співробітництва України у цій сфері;

7) сприяння науково-методичному забезпеченню з питань протидії корупції.

Комітет з економічних реформ (Указ Президента України від 17 березня 2010 року № 355/2010 в редакції Указу від 21 грудня 2010 року № 1154/2010) є консультативно-дорадчим органом при Президентові України, створеним з метою впровадження системних економічних реформ, спрямованих на вихід із фінансової та економічної кризи, на забезпечення сталого економічного розвитку України як передумови зростання добробуту її населення. Основними завданнями Комітету є:

1) опрацювання з урахуванням нинішньої соціально-економічної ситуації в Україні та на основі кращого світового досвіду напрямів і механізмів здійснення економічних реформ відповідно до Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» (далі – Програма);

2) підготовка національних планів дій щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» (далі – національні плани);

3) забезпечення підготовки для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України законопроектів, спрямованих на реалізацію Програми;

4) залучення громадськості до обговорення пропозицій щодо напрямів і механізмів здійснення економічних реформ, найважливіших законопроектів з цих питань, забезпечення врахування позиції громадськості у процесі реалізації економічних реформ;

5) здійснення аналізу ефективності реалізації Програми, стану виконання національних планів та підготовка пропозицій щодо корегування Програми та національних планів;

6) сприяння формуванню позитивного іміджу України у зв'язку з проведенням економічних реформ, доведенню до міжнародної спільноти об'єктивної інформації про зміст та стан економічних реформ в Україні.

Громадська гуманітарна рада (Указ Президента України від 2 квітня 2010 року № 469/2010) є консультативно-дорадчим органом при Президентові України, створеним з метою врахування суспільно значущих інтересів у вирішенні найважливіших питань гуманітарного розвитку, підготовки пропозицій щодо забезпечення додержання прав і свобод людини і громадянина у сферах освіти, науки, культури і мистецтва, охорони здоров'я, інтелектуальної та творчої діяльності, впровадження системних реформ для досягнення відповідності європейським стандартам захисту таких прав. Основними завданнями Ради є:

1) вивчення процесів у сфері гуманітарного розвитку України та вироблення пропозицій щодо:

- визначення пріоритетів та механізмів здійснення реформ у сфері гуманітарного розвитку, додержання при цьому конституційних прав і свобод людини і громадянина у сфері освіти, науки, культури і мистецтва, охорони здоров'я, інтелектуальної та творчої діяльності, досягнення відповідності європейським стандартам захисту таких прав;

- забезпечення збереження громадянської злагоди в суспільстві, формування толерантності в міжнаціональних відносинах, досягнення

компромісу і консенсусу в питаннях формування та реалізації мовної політики, збереження історичної та культурної спадщини;

- запобігання проявам політичної некоректності, конфліктогенним та екстремістським тенденціям у суспільному житті;

- забезпечення взаємодії органів державної влади, громадських організацій, підприємств, установ і організацій у питаннях сприяння консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, збереження традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної самобутності національних меншин України;

- забезпечення виконання зобов'язань України за міжнародними договорами України, зокрема за Європейською хартією регіональних мов або мов меншин та Рамковою конвенцією Ради Європи про захист національних меншин;

2) забезпечення проведення громадських обговорень, наукових конференцій, круглих столів з питань реформ у сфері гуманітарного розвитку, забезпечення додержання конституційних прав людини і громадянина у цій сфері, вивчення громадської думки з питань, що розглядаються Радою;

3) розгляд законопроектів, які пропонуються для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України і стосуються питань гуманітарного розвитку, зокрема, з питань освіти, науки, культури, охорони здоров'я, з мовних, етнонаціональних та інформаційних питань, проектів актів Президента України з цих питань та підготовка пропозицій щодо таких проектів;

4) участь у підготовці послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

5) вивчення стану забезпечення додержання в Україні прав громадян у гуманітарній сфері, здійснення порівняльного аналізу ситуації з цих питань в Україні та іноземних державах та підготовка на основі кращого світового досвіду пропозицій щодо вдосконалення законодавства України.

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. На основі Конституції України охарактеризуйте гілки влади в Україні.
2. Визначте функції Верховної Ради України у сфері державного управління.
3. Сформулюйте основні повноваження Верховної Ради щодо формування структур виконавчої влади.

4. Назвіть функції та повноваження Президента України в державному управлінні.
5. Висвітліть порядок формування Верховної Ради України.
6. Розгляньте конституційні повноваження Верховної Ради та розподіліть їх за основними функціями (напрямами) роботи.
7. Висвітліть порядок обрання Президента України.
8. Перерахуйте конституційні повноваження Президента України.

СЛОВНИК ТЕРМІНІВ

Пряма демократія (безпосередня демократія) – форма політичної організації та устрою суспільства, за якої основні рішення ініціюються, приймаються і виконуються безпосередньо громадянами.

Державна влада – найважливіша форма політичної влади, яка спирається на спеціальний апарат примусу й наділена монопольним правом видавати закони та інші розпорядження, обов'язкові для всього населення.

Виконавча влада – це самостійна гілка державної влади, головне функціональне призначення якої полягає у виконанні законів.

Судова влада – незалежна гілка державної влади, яка має захищати права і свободи громадян, інтереси держави і суспільства, забезпечувати додержання законності та справедливості шляхом застосування законів до конкретних життєвих ситуацій.

МАТЕРІАЛИ ДЛЯ СЕМІНАРСЬКОГО ЗАНЯТТЯ

Завдання 1. Проаналізувати взаємовідносини між гілками влади в Україні. Використайте для цього дані ЗМІ.

Завдання 2. Проаналізуйте статтю Євтушенко О. Н. Принцип поділу влади та його вплив на формування демократичної моделі державної влади: зарубіжний досвід і Україна (Наукові праці : Науково-методичний журнал. – Т. 110. Вип. 97. Політологія. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. П. Могили, 2009. – С. 89–94).

Завдання 3. Складіть логічну схему: «Інститут Президента та державне управління».

Завдання 4. Прокоментуйте вислів П. Орлика «Володарі, що дорожать своїм добрим ім'ям більше, ніж інші люди, виставлені на суд загалу».

Завдання 5. Доведіть рівність:

$$\frac{A+B}{B} + \frac{\Gamma+D}{E} - \text{Ж} - 0$$

де А – згідно з Конституцією України максимальний строк затримання особи (години);

Б – вік настання для громадян в Україні виборчого права;

В – період проведення виборів Президента України в разі дострокового припинення повноважень Президента України (дні);

Г – кількість років, протягом яких останнім часом має проживати в Україні кандидат в Президенти України перед днем виборів;

Д – кількість років, протягом яких має проживати в Україні на день призначення кандидат на посаду судді Конституційного Суду України;

Е – максимальний строк зібрання Верховної Ради України на першу сесію;

Ж – максимальний строк зібрання Верховної Ради України у разі введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні.

Завдання 6. Доведіть рівність:

$$\frac{A+B-B}{\Gamma} - \text{Д} - \frac{E+\text{Ж}-3}{K} - \text{Л},$$

де А – день ухвалення Конституції України;

Б – вік настання повноліття,

В – мінімальний вік, з якого громадянин України може бути обраним народним депутатом України;

Г – день ухвалення Конституції Пилипа Орлика;

Д – кількість Універсалів, які були прийняті у період діяльності Української Центральної Ради;

Е – мінімальний вік, з якого громадянин України може бути обраним Президентом України;

Ж – вік отримання паспорта;

З – кількість виборчих округів, створених під час виборів Президента України в 1991 р.;

К – строк повноважень Верховної Ради України (до внесення змін до Конституції України);

Л – строк повноважень Президента України.

Завдання 7. 31 жовтня 1999 року відбулися вибори Президента України.

Визначте, коли мають відбутися чергові вибори Президента України.

Завдання 8. Громадянин України має право голосу, досяг 40 років, член Партії Зелених, проживає в Україні протягом останніх шести років, володіє українською мовою.

Чи може він бути обраний Президентом України?

Завдання 9. За усунення Президента України з поста в порядку імпічменту проголосувало 340 депутатів Верховної Ради України після перевірки справи Конституційним Судом і розгляду справи про імпічмент та висновку Верховного Суду України.

Чи буде Верховною Радою затверджено таке рішення?

ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ ДЛЯ ПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

1. Система пов'язаних між собою, об'єднаних загальними принципами і цілями державних органів, які наділені повноваженнями та матеріально-технічними засобами щодо здійснення завдань і функцій держави, – це...

- а) система органів виконавчої влади;
- б) державний апарат;
- в) механізми держави.

2. Вищим представницьким і законодавчим органом в Україні є:

- а) Верховна Рада України;
- б) Верховна Рада Автономної Республіки Крим;
- в) Президент України.

3. Конституційний склад Верховної Ради України:

- а) триста народних депутатів України;
- б) чотириста п'ятдесят народних депутатів України.

4. Строк повноважень Верховної Ради України становить:

- а) 2 роки;
- б) 4 роки;
- в) 5 років.

5. Вибори народних депутатів України здійснюється за:

- а) мажоритарною системою;
- б) змішаною системою;
- в) пропорційною системою.

6. Державна влада в Україні здійснюється на засадах її конституційного поділу на:

- а) центральну, регіональну і місцеву;
- б) законодавчу, виконавчу і судову.

7. Які із перерахованих утворень входять до державного апарату?

- а) політичні партії і профспілки;
- б) представницькі органи державної влади, органи виконавчої влади, органи правосуддя.

8. Якого поняття стосується наступне визначення: «Ланка державного апарату, яка бере участь у здійсненні функцій держави і наділена для цього державно-владною компетенцією»?

- а) механізм держави;
- б) політична організація;
- в) орган держави.

9. Як називається принцип організації і діяльності апарату держави, який відображається у побудові основних інститутів (гілок) державної влади на основі чіткого розподілу компетенцій з метою запобігання монополізації владних повноважень у руках одного органу?

- а) демократичний централізм;
- б) поділ влади;
- в) бюрократичний централізм.

10. Місцеві державні адміністрації в Україні створюються в:

- а) селах, селищах і містах;
- б) районах і областях, містах Києві і Севастополі.

11. За своїм статусом Президент України є:

- а) главою держави;
- б) главою держави і виконавчої влади;
- в) главою виконавчої влади.

12. Строк повноважень Президента України становить:

- а) чотири роки;
- б) п'ять років;
- в) шість років.

13. Чи може бути одна й та сама особа обрана Президентом України більш ніж два строки підряд?

- а) так;
- б) ні.

14. Віковий ценз для обрання на посаду Президента України:

- а) 30 років;
- б) 35 років;
- в) 40 років.

15. Яких конституційних повноважень не має Президент України?

- а) припинити повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених Конституцією України;
- б) зупинити дію актів Кабінету Міністрів України з одночасним зверненням до Конституційного Суду;
- в) призначити Прем'єр-міністра України і міністрів України.

16. Раду національної безпеки і оборони України очолює:

- а) Секретар РНБОУ;
- б) Президент України.

17. Імпічмент – це:

- а) процедура усунення Президента України Верховною Радою України у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину;
- б) процедура складення Президентом України присяги на урочистом засіданні Верховної Ради.

18. Приведення Президента України до присяги здійснює:

- а) Голова Верховної Ради України;
- б) Голова Конституційного Суду України;
- в) Голова Верховного Суду України.

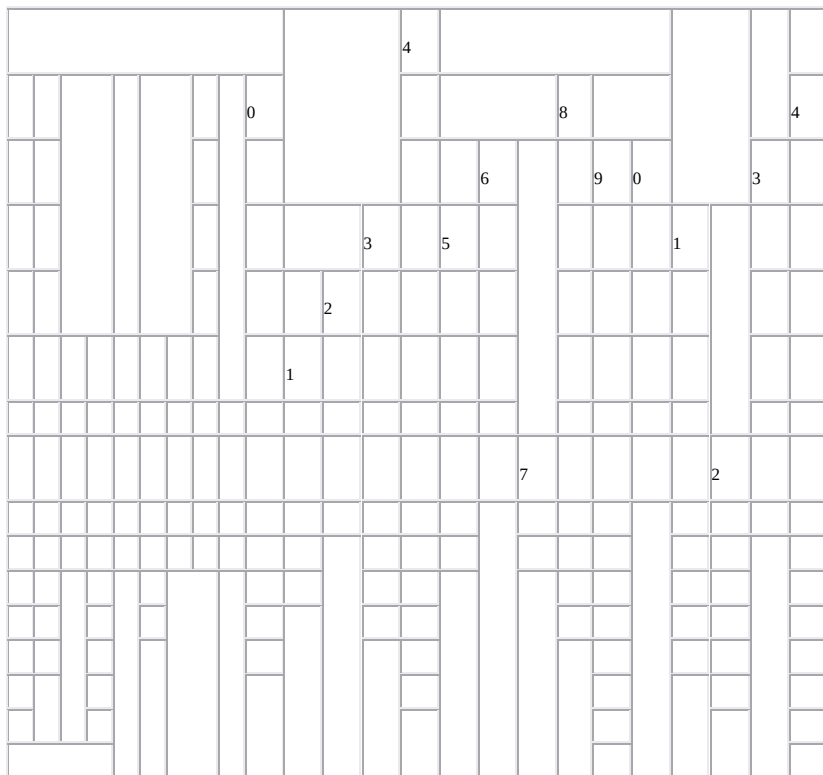
19. Звання Президента України:

- а) зберігається тільки на строк виконання президентських повноважень;
- б) зберігається довічно, якщо тільки президент не був усунутий з поста в порядку імпічменту.

20. З якого моменту набуває чинності відставка Президента України:

- а) з моменту проголошення ним особисто заяви про відставку на засіданні Верховної Ради України;
- б) з моменту написання ним заяви про відставку.

КРОСВОРД



1. Сукупність законів та інших нормативно-правових актів держави, що забезпечують регулювання суспільних відносин на її території. 2. Органічна властивість влади самостійно і незалежно від будь-якої влади здійснювати свої функції як всередині країни, так і за її межами. 3. Нормативно-правовий акт, прийнятий вищим представницьким органом влади шляхом безпосереднього волевиявлення (референдуму), що регулює найбільш важливі суспільні відносини і має найвищу юридичну силу в системі законодавства країни. 4. Історично зумовлена суспільна форма володіння матеріальними і нематеріальними благами, яка виражає суспільні та виробничі відносини між людьми в процесі суспільного виробництва, розподілу, обміну та споживання. 5. Здатність, право і можливість підкоряти своїй волі інших. 6. Організація політичної влади в суспільстві, яка виражає інтереси і волю панівної

частини населення, здійснює управління суспільними процесами за допомогою системи загальнообов'язкових норм (правил) поведінки і механізму їхнього впровадження в життя. 7. Система встановлених або санкціонованих державою загальнообов'язкових правил (норм) поведінки, які виражають волю домінуючої в суспільстві частини населення, спрямовані на врегулювання суспільних відносин відповідно до цієї волі і дотримання яких забезпечується цілеспрямованою діяльністю держави. 8. Протизаконне захоплення влади. 9. Закріплена в законодавстві держави її музично-поетична емблема, яка символізує державу як самостійне, суверенне утворення. 10. Належність особи до певної держави, внаслідок якої на особу поширюються суверенні права держави і забезпечується захист її прав і законних інтересів як всередині країни, так і за її межами. 11. Прикріплене до древка чи шнура полотнище певного розміру і конфігурації одного чи кількох кольорів, з написами чи емблемами, що виражають національні, політичні та державні ідеї нації. 12. Певне особисте або соціальне благо, для здобуття і використання якого встановлюються взаємні юридичні права та обов'язки суб'єктів. 13. Певна частина території, що перебуває під суверенітетом держави. 14. Одна з гарантій, важливий елемент правового статусу особи, держави. 15. Комплекс політичних, економічних, воєнних, соціальних і правових заходів щодо забезпечення незалежності й територіальної цілісності, захисту інтересів людини і мирного життя народу. 16. Лінія, і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території держави – суші, вод, надр, повітряного простору. 17. Орган держави, який розглядає цивільні, кримінальні та інші справи на підставі чинного законодавства і відповідно до встановлених процесуальних правил шляхом здійснення правосуддя. 18. Основний Закон держави найвищої юридичної сили, що закріплює суспільно-економічний лад, правовий статус громадян, форми правління і державного устрою, порядок, принципи формування й організації, компетенції органів влади та управління, судових органів. 19. Право кожного народу самостійно вирішувати питання про спосіб і форму свого державного існування, вільно встановлювати свій політичний статус і здійснювати свій економічний, соціальний та політичний розвиток. 20. Фізична або юридична особа, яка є носієм юридичних прав та обов'язків і характеризується такими властивостями, як правоздатність та дієздатність. 21. Форма правління, за якої органи влади обираються на певний строк певним населенням держави та в певному порядку. 22. Державний нагляд за змістом друкованих видань, театральних вистав, кінофільмів, радіо- і телепередач. 23. Угода між двома або кількома державами або іншими суб'єктами міжнародного права, що

встановлює їхні взаємні права і обов'язки в політичних, економічних чи інших відносинах. 25. Діяльність місцевих та регіональних державних органів для самостійного вирішення всіх питань місцевого життя у рамках закону.

ТЕМИ РЕФЕРАТИВ

1. Функції Верховної Ради України у сфері державного управління.
2. Президент України, його функції та повноваження в державному управлінні.
3. Роль та місце українського парламенту в системі органів державної влади в Україні.
4. Конституційні повноваження Президента України та сфери діяльності Президента України як гаранта Конституції.
5. Особливості взаємодії Парламенту та Президента України на даному історичному етапі.

Тема 2.2.

СИСТЕМА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА, УПРАВЛІНСЬКІ ЗВ'ЯЗКИ



*Твердий уряд – марна надія тих,
хто не розуміє,
наскільки складне мистецтво управління.
Оскар Уайльд*

План

1. Єдина система органів виконавчої влади.
2. Управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади.

1. Єдина система органів виконавчої влади

Держава реалізує власну волю через структуру органів державного управління, організаційну основу яких становить *система органів виконавчої влади*. Виконавча влада – це влада, що має право безпосереднього управління державою. Носієм цієї влади в масштабах усієї країни є уряд. Назва уряду встановлюється Конституцією і законодавством. Частіше за все уряд має офіційну назву – Ради або Кабінети

міністрів. У Швейцарії, наприклад, – це Федеративна Рада, в Італії – Рада Міністрів, у Японії – Кабінет. Очолює уряд його глава. Як правило, це прем'єр-міністр (наприклад, у Франції), або голова Ради Міністрів (Італія), канцлер (ФРН), державний міністр (Норвегія). В Україні уряд має назву Кабінет Міністрів України, його очолює – прем'єр-міністр. Основним призначенням органів виконавчої влади є виконання та забезпечення виконання положень Конституції та законів держави.

Уряд – це вищий орган у системі виконавчої влади держави, підпорядкований парламенту і главі держави, який здійснює державне управління суспільними справами, впроваджує в життя рішення законодавчої влади та забезпечує дотримання встановлених у державі законів, наділений для цього політичною виконавчою владою.

Орган виконавчої влади – самостійний вид органів державної влади, які згідно з конституційним принципом поділу державної влади мають своїм головним призначенням забезпечення функціонування однієї гілки державної влади – виконавчої.

Що стосується поняття «система», то в перекладі з грецької воно означає порядок, зумовлений планомірним, правильним розташуванням частин цілого [5, с. 65]. У науковій літературі існує більше 40 різних визначень цього поняття, які залежно від підходу можуть бути поділені на три групи. Перша група визначає систему через поняття системного підходу – «елементи», «відносини», «зв'язки», «ціле», «цілісність». Друга група розглядає систему з позиції теорії регулювання через поняття «вхід», «вихід», «переробка інформації», «керування». Третя група визначає систему як деякий клас математичних моделей [5, с. 66-67].

Найбільш простим і загальним є визначення системи, як сукупності елементів, певним чином пов'язаних і взаємодіючих між собою для виконання (реалізації) заданих цільових функцій. Наявність зв'язків між елементами системи та інтегративні, цілісні властивості системи, що ними породжуються, забезпечують відносно самостійне, відокремлене існування, функціонування системи [55, с. 83-84]. Отже, *система* – це сукупність елементів, які перебувають у взаємодії і виконують свою функцію для того, щоб система працювала як єдине ціле. Саме в такому сенсі говорять про систему центральних органів виконавчої влади в Україні.

Елемент системи (підсистема, виокремлена, наприклад, за функціональними ознаками) – це частина системи, що має деяку неподільність

(недоцільно у межах розглядуваної системи враховувати внутрішню структуру її елементів) і самостійність стосовно всієї системи. Якщо, скажімо, системою є Кабінет міністрів, то його елементами (підсистемами) можна розглядати окремі міністерства. Саме зв'язки між елементами системи значною мірою визначають її властивості, а отже, і ефективність її роботи.

Що стосується поняття «система органів», то воно, як визначають дослідники, має принаймні потрійне смислове навантаження. По-перше, фіксує відокремлення певної групи державних органів, що входять до конкретної системи, від усіх інших видів органів. По-друге, окреслює цілком визначений суб'єктивний склад цієї системи. По-третє, підтверджує наявність у сукупності цих суб'єктів (державних органів) певних ознак, притаманних соціальним системам, зокрема, таких як єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність внутрішньої організації, субординаційність взаємозв'язків між структурними ланками тощо [31, с. 105].

Зважаючи на визначення, ми можемо зробити висновок, що *система органів виконавчої влади* – це певна група державних органів, що входять до системи виконавчої влади, створюють вертикаль виконавчої влади та забезпечують належну реалізацію владних рішень зверху донизу. Їх особливістю є те, що вони належать до виконавчої гілки влади і відрізняються від інших органів державної влади тим, що як і вона мають виконавчо-розпорядчий характер, забезпечуючи практичну організацію виконання законодавчих і нормативних актів.

У зв'язку з тим, що органи виконавчої влади здійснюють управлінську за своїм змістом діяльність, реалізують основні повноваження держави шляхом повсякденної та оперативної управлінської (владно-розпорядчої, адміністративної) діяльності, то іноді використовується таке визначення системи цих органів, як «апарат державного управління» [2, с. 12]. *Апарат державного управління* – система органів державної виконавчої влади (органів державного управління), які беруть участь у реалізації основних завдань і функцій держави повсякденним і оперативним здійсненням виконавчо-розпорядчої діяльності в економічній, соціальній та інших сферах діяльності держави. Головною метою діяльності апарату державного управління є реалізація функцій виконавчої влади. Специфічні ознаки апарату державного управління:

- сувора ієрархія побудови та діяльності управлінських ланок, їх субординація та взаємодія;
- велика кількість різних видів виконавчих органів з точки зору компетенції та структурно-функціональної специфіки;
- управлінський характер діяльності, що означає підзвітність і

виконання законів та інших рішень законодавчих і представницьких органів, а також вирішення питань, що входять до його компетенції;

- організуючий характер;
- динамізм, оперативність та конкретність діяльності;
- професіоналізм.

Саме тому іноді органи виконавчої влади визначають, як первинні елементи апарату державного управління, які створюються державою для здійснення від її імені завдань і функцій державної виконавчої влади.

Адміністративний апарат – це система, яка забезпечує цілісність виконавчої влади на всіх рівнях управління. Ключовим при цьому є забезпечення в цій системі впливу на всі її структурні ланки з єдиного керуючого центру (у сучасних державах це уряд).

Стаття 6 Основного Закону України визначає, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу й судову. При цьому Конституція визначає, що виконавча влада – це одна з гілок державної влади, на яку покладається втілення державної політики щодо виконання законів і управління сферами суспільного життя.

Згідно з Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI «Систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України (далі – міністерства) та інші центральні органи виконавчої влади (рис. 2.2.1).

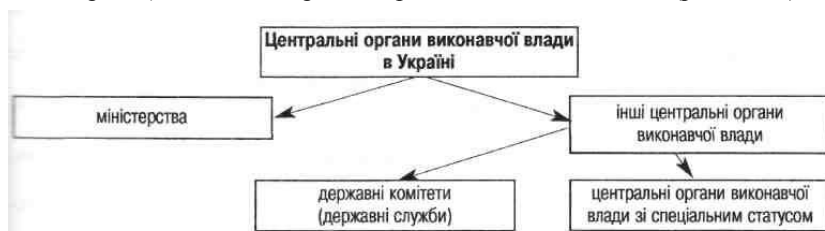


Рис. 2.2.1. Центральні органи виконавчої влади

Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави [52].

На основі цього Закону і розділу VI Конституції України «Кабінет Міністрів України» система органів виконавчої влади в Україні складається з таких рівнів (рис. 2.2.2).

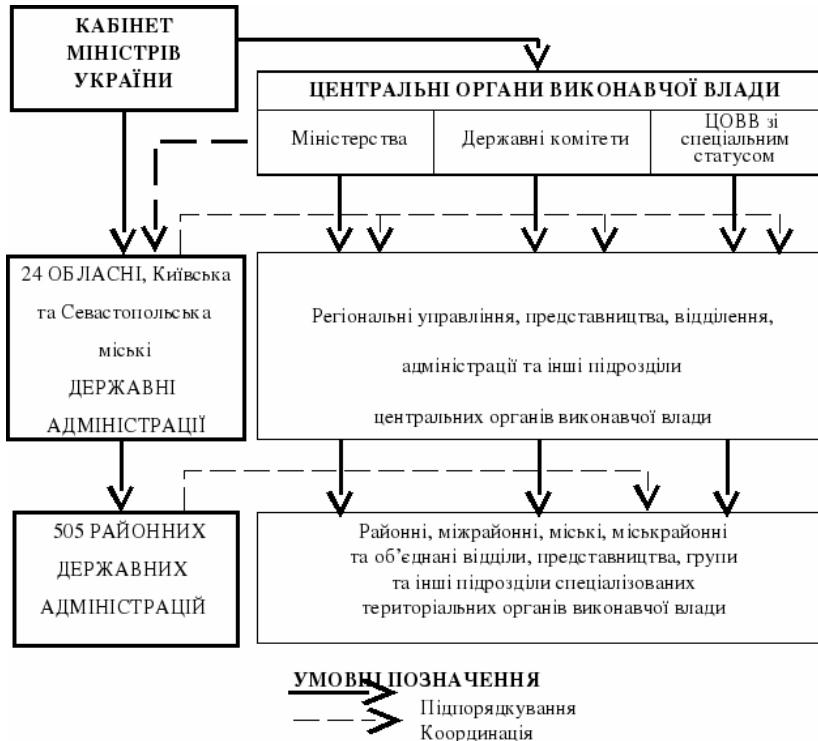


Рис. 2.2.2. Система органів виконавчої влади України

Вищий рівень – Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади (частина перша ст. 113) (спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади);

Центральний рівень – міністерства (забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах); центральні органи виконавчої влади (виконують окремі функції з реалізації державної політики), державні служби, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України;

Місцевий, або територіальний, рівень – місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації (ст. 118 Конституції), які здійснюють виконавчу владу в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Київ та Севастополь та територіальні органи центральних органів виконавчої влади) [52].

У сучасних умовах, відповідно до потреб розбудови нового демократичного суспільства процеси, що відбуваються в економічній, соціальній, політичній сферах українського суспільства, висувають підвищені вимоги до системи органів виконавчої влади щодо вироблення дієвих механізмів управління їх розвитком. Але система органів виконавчої влади й досі залишається непрозорою для суспільства, відірваною від народу і такою, що не відповідає достатньою мірою його інтересам, тобто залишається неефективною, що полягає:

1) у гальмуванні здійснення правової реформи, спрямованої на якісне перетворення успадкованої від колишнього СРСР правової системи, створення сучасного законодавства, як юридичної основи публічної влади і державного управління та розбудову демократичної правової держави;

2) у низькому рівні організуючого впливу виконавчої влади на суспільні процеси та динамічний розвиток громадянського суспільства (від розвиненості громадянського суспільства залежать сутнісні, системотворчі характеристики як економічної і соціальної, так і політичної систем), протистоянні владних органів, закритості органів виконавчої влади для контролю з боку суспільства, незбалансованості регіональної політики;

3) у низькому рівні організуючого впливу виконавчої влади на суспільні процеси та динамічний розвиток громадянського суспільства (від розвиненості громадянського суспільства залежать сутнісні, системотворчі характеристики як економічної і соціальної, так і політичної систем), протистоянні владних органів, закритості органів виконавчої влади для контролю з боку суспільства, незбалансованості регіональної політики;

4) залишається проблематичним адекватність системи державного управління, яка еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України до політичної системі держави (система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, унаслідок чого існує державне управління стає гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ);

5) у недостатній визначеності вертикалі державної влади, нормативного закріплення їх статусу з установами підпорядкованості

та повноважень щодо інших владних органів; у низькій виконавчій дисципліні; непослідовності і суперечливості рішень; дублюванні споріднених функцій різними органами; надмірній концентрації функцій управління на вищих щаблях виконавчої влади; корупції у державних структурах; низькому престижі державної служби в Україні;

6) у нестабільності економіки, соціальних негараздах (бідність, безробіття, зниження реальних доходів (які є соціальними індикаторами ефективності виконавчої влади), порушення трудових прав громадян тощо);

7) у невідповідності системи управління з вимогами ринкових відносин, а тому неефективному управлінні державною власністю, внаслідок чого величезний виробничий потенціал фактично не працює на державу; у невиправданому втручанні держави в діяльність суб'єктів господарювання, що гальмує розвиток підприємництва в Україні.

Політична система суспільства – це сукупність взаємозв'язаних і взаємозалежних політичних інституцій та організацій, за допомогою яких здійснюється завоювання, утвердження і функціонування політичної влади в суспільстві відповідно до досягнутого рівня його політичної культури.

Потрібна комплексна перебудова існуючої в Україні системи державного управління, у тому числі й системи виконавчої влади, усіма сферами суспільного життя згідно з покладеними на неї завданнями. На нашу думку, раціонально було б використати досвід інших країн у сфері реформування, проаналізувати наявні функції органів виконавчої влади за такими напрямками:

- правоустановчі, правозастосовні щодо надання органами виконавчої влади державних послуг і управління державним майном;
- розробка пропозицій щодо зміни функцій органів виконавчої влади, їх перерозподіл згідно з прийнятою класифікацією, а також передача частини функцій установам і організаціям;
- виявлення надлишкових функцій центральних органів виконавчої влади та внесення пропозицій щодо їх доцільності; розробка пропозицій щодо структури центральних і регіональних органів виконавчої влади;
- створення системи моніторингу функцій органів виконавчої влади [54, с. 636-637];
- проведення постійного моніторингу діяльності уряду, підпорядкованих йому структур;
- поширення державного і громадського контролю на установи всіх форм власності;

— удосконалення державно-службової діяльності, зміни її психології, формування у працівників владних структур високої правової і моральної свідомості, запровадження в їхній діяльності принципу «дозволено те, що передбачено законом».

Для того щоб забезпечити становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальною стабільністю, культурою та демократією, запропонована адміністративна реформа. Її метою є формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересом. Ця система державного управління буде підконтрольною народів, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною. Саме тому органи виконавчої влади в ході проведення в Україні адміністративної реформи стають провідним об'єктом трансформаційних перетворень в Україні. «Особливість виконавчої влади серед усіх гілок влади полягає в тому, що саме в процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів, практичне застосування всіх важелів державного регулювання й управління важливими процесами суспільного розвитку» [41].

Крім того, виконавча влада є ознакою держави і найбільше позначається на умовах життя людей і навіть на виробленні національної свідомості.

Відповідно до Указу Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085 [50] з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їхніх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління було розпочато перший етап адміністративної реформи і затверджено 16 міністерств.

Було реорганізовано *Центральні органи виконавчої влади* (всього 53). *Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом* (Антимонопольний комітет України; Державний комітет телебачення і радіомовлення України; Фонд державного майна України).

Міністерства:

- 1) Міністерство аграрної політики та продовольства України;
- 2) Міністерство внутрішніх справ України;
- 3) Міністерство екології та природних ресурсів України;
- 4) Міністерство економічного розвитку і торгівлі України;
- 5) Міністерство енергетики та вугільної промисловості України;
- 6) Міністерство закордонних справ України;
- 7) Міністерство інфраструктури України;
- 8) Міністерство культури України;
- 9) Міністерство надзвичайних ситуацій України;
- 10) Міністерство оборони України;
- 11) Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України;
- 12) Міністерство охорони здоров'я України;
- 13) Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України;
- 14) Міністерство соціальної політики України;
- 15) Міністерство фінансів України;
- 16) Міністерство юстиції України.

Із ухваленням Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI скоротилася кількість центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом (особливість центральних органів зі спеціальним статусом полягає у тому, що вони мають визначені законодавством України специфічні завдання та повноваження; щодо них може встановлюватися специфічний порядок утворення, реорганізації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників, вирішення інших питань [56, с. 226]). Однак законодавець передбачив і можливість утворення інших центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом у разі потреби виконання специфічних завдань та функцій держави [58]. Указ законодавче закріпив визначальну роль міністерств у реалізації державної політики.

Віднесення того чи іншого органу до служби, агентства чи інспекції залежить, по-перше, залежить від функції, яку вони виконують, а по-друге, вони повністю підконтрольні та підпорядковані відповідному міністерству.

Що стосується територіальних органів центрального органу виконавчої влади, то вони створюються у випадках, коли їх створення передбачено положенням про центральний орган виконавчої влади, затвердженим Президентом України. Також територіальні органи центральних органів виконавчої влади можуть утворюватися в інших організаційно-правових формах у порядку, визначеному законодавством.

Однак більш детальний порядок діяльності, утворення та реорганізації територіальних органів виконавчої влади затверджено Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу центрального органу виконавчої влади» від 25 травня 2011 р. № 563 [44].

Таким чином, *система органів виконавчої влади* являє собою сукупність органів, що залежно від виконання покладених на них завдань та функцій, а також надання адміністративних послуг поділяються на служби, агентства чи інспекції та становлять собою цілісну систему, об'єднану єдиною метою, яка полягає в реалізації заданих цілей і програм, які забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави і суспільства, вирішення питань соціально-економічного та культурного значення [31, с. 108].

Проведена в країні адміністративна реформа, як зазначив Прем'єр-міністр, не просто «покликана поєднати як галузевий, так і територіальний принципи управління», скоротити видатки, а й створити ефективну систему управління в країні. Вона має відповідати вимогам часу, не допускати бюрократизації процесів або затягування прийняття рішень. Необхідно швидко й ефективно реагувати на ситуацію [7].

Сподіваємось, адміністративна реформа подолає певні недоліки в системі органів виконавчої влади. У країні буде створена ефективна та демократична система державного управління, яка буде достатньо прозорою для громадськості, а витрати на її утримання будуть адекватними фінансово-економічному стану держави.

2. Управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади

Кінцеві результати роботи органів виконавчої влади (ефективність функціонування системи) безпосередньо залежать від комунікаційних процесів, які здійснюються між його підрозділами, тобто визначається раціональністю управлінських зв'язків між органами різних організаційно-правових статусів як по вертикалі, так і по горизонталі.

Отже, управлінський зв'язок – це вектор, який вказує напрям управлінської дії, тобто показує, який орган є керуючим, а який – керованим. Залежно від того, як реалізується характер дії, тобто ким і в якій якості та кількості завдяки управлінському зв'язку здійснюється розподіл ролей і видів діяльності. Таким чином, зв'язок виконує дві функції: одна – розподіляє і закріплює права й інша – вказує напрям переміщення інформації. Проте ці функції можуть реалізовуватися

різними способами, тому спосіб здійснення функції визначає вид управлінського зв'язку.

Система без зв'язків не існує, як писав А. Уємов: «Оскільки зв'язок виступає у вигляді системоутворюючого відношення, то можна стверджувати, що якщо предмети не існують за межами зв'язків один з одним, то вони не існують й поза відповідної системи» [65]. Зв'язки виконують у системі функцій, найголовнішими з яких є:

- системоутворююча – зв'язки виступають основою в архітектоніці системи, забезпечують взаємодію елементів, їх взаємний вплив, участь у загальносистемних процесах;

- специфікуюча – зв'язки задають конкретні властивості системи, її специфіку. Певний набір, характер, спрямованість та інші характеристики зв'язків системи визначають її властивості, функціональні можливості та розвиток;

- вітальна – зв'язки забезпечують життєдіяльність системи, вони підтримують обмін системи з оточуючим середовищем, зміни у зв'язках визначають характеристики різних етапів розвитку системи [57, с. 105].

Управлінські зв'язки традиційно розбивають за такими групами: формальні і неформальні; вертикальні і горизонтальні; лінійні, функціональні і штабні; прямі і зворотні; безпосередні і непрямі.

Формальні зв'язки – це зв'язки координації, що діють у межах офіційних інструкцій і регламентів, вони скеровані на досягнення стратегії, цілей і політики органу.

Неформальні зв'язки – це неофіційні соціальні зв'язки, які виникають спонтанно і є продуктом міжособового і внутрішньогрупового спілкування працівників органу державної влади.

Вертикальні зв'язки – це зв'язки, які об'єднують органи різних ієрархічних рівнів. Вони діють постійно і є підставою для формування за їхнім напрямом комунікаційних каналів для передачі розпорядливої (спрямованої вниз) і звітної (спрямованої вгору) інформації. Завдяки цим зв'язкам встановлюються управлінські відносини між різними рівнями ієрархічної структури.

Горизонтальні зв'язки – це зв'язки між двома або більш рівними за станом в ієрархії або статусом органами. Їхнє головне призначення – сприяти найефективнішій взаємодії органів при вирішенні проблем, що виникають між ними. Вони дозволяють розвантажувати вертикальні зв'язки і роблять державний орган в цілому більш стійким при різних зовнішніх і внутрішніх оперативних змінах. Горизонтальні зв'язки економлять час і підвищують ефективність взаємодії при узгодженні різних дій, розвивають у керівників самостійність, ініціативність і вмотивованість, ослаблюють боязнь ризику.

Управлінські зв'язки – прояв управлінських відносин, за яких наявність (відсутність) або зміна одних суб'єктів управління є умовою наявності (відсутності) або зміни інших суб'єктів управління.

Управлінські відносини – це система стійких вертикальних і горизонтальних зв'язків, які виникають внаслідок субординації, співпідлеглості та співпраці в процесі управлінської діяльності. Зв'язки розподіляються на суб'єктно-об'єктні (прямі), об'єктно-суб'єктні (зворотні), а також суб'єктно-суб'єктні та об'єктно-об'єктні [59].

Субординація – це «вертикальна» взаємодія сторін, коли одна сторона підпорядкована іншій, а також наявні владні повноваження у верхнього рівня в системі управління щодо нижчого [34, с. 35]. Сторони у відносинах субординації є нерівноправними та взаємодіють одна з одною за принципом «влада-підпорядкування». Кожен вищий рівень управління через свої компетенції та обсяг діяльності акумулює та виражає ширші, складніші суспільні потреби, інтереси, ніж нижчий [1, с. 78].

Характер субординаційних управлінських відносин виявляється в діяльності органів виконавчої влади щодо реалізації повноважень і розкривається, в першу чергу, за допомогою категорії «підпорядкування». Підпорядкованість органів виконавчої влади – це, як правило, найвища організаційна залежність органу нижчого рівня від органу вищого рівня. Однак підпорядкованість може мати різні ступені повноти, тобто бути повною або частковою. Повна підпорядкованість (підлеглисть) 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, застосування заходів відповідальності.

Так, М. Пундик вважає, що повна підпорядкованість характерна, в переважній більшості, для територіальних органів міністерств та територіальних органів інших ЦОВВ щодо центральних органів, а також РДА щодо ОДА, а ОДА – до Кабінету Міністрів України. Часткова підпорядкованість має місце, коли в організаційних відносинах наявні не всі, а лише деякі із важелів підпорядкування, зокрема це стосується взаємовідносин між МДА та територіальних органів інших ЦОВВ [53].

Управлінська взаємодія – вплив суб'єктів управлінських взаємовідносин один на одного, що виникає внаслідок встановлення управлінських взаємовідносин та формування єдиної управлінської системи (рис. 2.2.3).

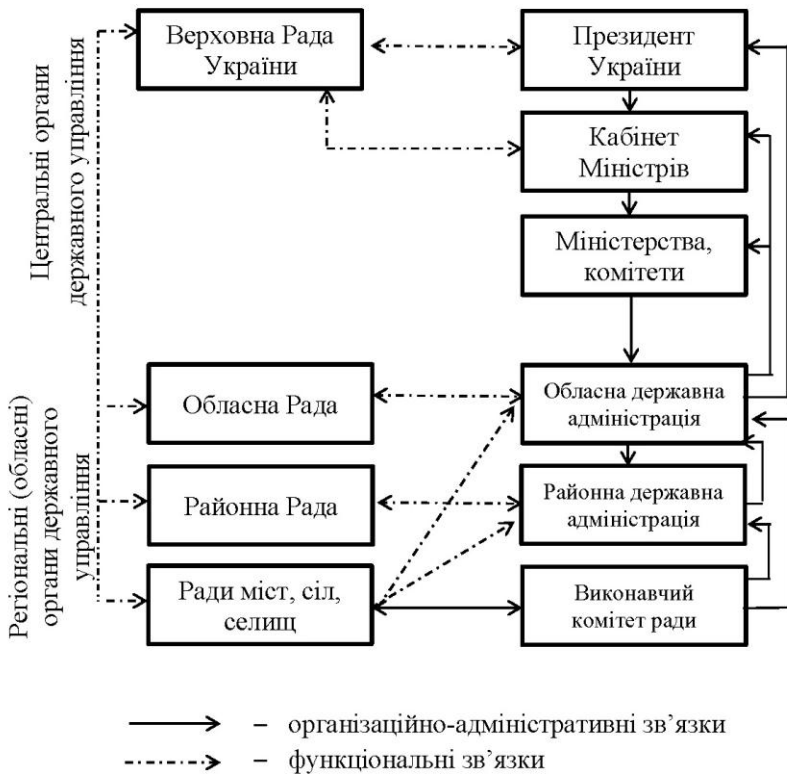


Рис. 2.2.3. Структура органів державного управління

В основу формування вертикальних управлінських зв'язків в системі органів виконавчої влади покладено повноваження Кабінету Міністрів України щодо спрямування, координації діяльності інших органів виконавчої влади та здійснення контролю за їх функціонуванням. Згідно зі ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів.

Лінійні зв'язки – це формальні зв'язки, що діють постійно між сусідніми ієрархічними рівнями і призначені для прямих директивних розпоряджень, тобто ці зв'язки йдуть в організаційній ієрархії зверху вниз і виступають, як правило, у формі наказу, розпорядження, команди, вказівки і т. п.

Функціональні зв'язки – це також формальні зв'язки, що діють між сусідніми ієрархічними рівнями, проте на відміну від лінійних зв'язків, їхнє призначення дорадче, вони необхідні для реалізації інформаційного забезпечення координації.

Прямі і зворотні управлінські зв'язки показують, від кого передається управлінська інформація і кому. *Прямий зв'язок* – це формальний зв'язок, спрямований від суб'єкта управління до об'єкта, який діє постійно. Його призначення направити дії об'єкта управління за допомогою наказу, розпорядження або вказівки. Це в основному вертикальний зв'язок, спрямований зверху вниз. *Зворотний зв'язок* – це формальний зв'язок, спрямований від об'єкта до суб'єкта. Його призначення інформувати суб'єкт про стан робочого місця і про передбачувані дії об'єкта в ситуації, що склалася, а також відзвітувати перед суб'єктом про досягнуті об'єктом результати роботи.

Безпосередні і непрямі управлінські зв'язки указують на роль керівника стосовно виконавця і скільки у виконавця є керівників. *Безпосередній зв'язок* – це зв'язок між різними за статусом органами. *Непрямий зв'язок* – це горизонтальний зв'язок між рівними за статусом об'єктами, який діє тимчасово за санкцією вищого суб'єкта. Призначений для передачі інформації, яка допомагає погоджувати їхні спільні дії.

Повноваження – це закріплені за органом виконавчої влади права та обов'язки (у тому числі відповідати за наслідки виконання повноважень – так звані «юрисдикційні» обов'язки). Центральне місце і переважну частину серед повноважень органу виконавчої влади становлять **державно-владні повноваження**, тобто повноваження щодо прийняття обов'язкових до виконання рішень і забезпечення їх здійснення тими, кому вони адресовані. Існують ще так звані **делеговані повноваження**, що їх набуває певний суб'єкт (орган чи посадова особа) шляхом передачі йому для виконання певних функцій на певний час від іншого суб'єкта за власним рішенням останнього.

Згідно зі ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України:

1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;

2) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

3) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

4) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

5) забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

6) розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;

7) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

8) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;

9) спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;

10) виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України³.

Кабінет Міністрів України (ст. 117 Конституції України) в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом.

У розділі V ст. 21. «Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади» визначено, що Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина [46].

Управлінські зв'язки Кабінету Міністрів України (в особі Прем'єр-міністра України) з іншими органами виконавчої влади формуються за деякими напрямками.

За поданням Прем'єр-міністра України (ст. 5. Закону України «Про центральні органи виконавчої влади») утворюються, реорганізуються

³ Стаття 116 в редакції, що діяла до внесення змін Законом № 2222-IV від 08.12.2004. Див. Рішення Конституційного Суду № 20-рп/2010 від 30.09.2010.

та ліквідуються Президентом України Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади [52].

Прем'єр-міністр України (ст. 114. Конституції України) входить із поданням до Президента України про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання цих органів.

За поданням Прем'єр-міністра України (ст. 114. Конституції України, ст. 9. Закону України «Про центральні органи виконавчої влади») призначаються на посаду Президентом України члени Кабінету Міністрів України [46].

Прем'єр-міністр України (ст. 114. Конституції України) керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

За поданням Прем'єр-міністра України (ст. 19. Закону України «Про центральні органи виконавчої влади») Президентом України призначається на посаду та звільняється з посади Керівник центрального органу виконавчої влади. Керівник центрального органу виконавчої влади може мати не більше двох заступників, які призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України та звільняються з посад Президентом України.

За поданням Прем'єр-міністра (п. 10 ст. 106 Конституції України та ст. 8 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України Голови місцевих державних адміністрацій.

Кабінету Міністрів України підзвітні та підконтрольні місцеві державні адміністрації.

Кабінет Міністрів діє за такими напрямками:

- одержує від місцевих державних адміністрацій детальну інформацію про їхню діяльність, регулярно заслуховує звіти голів місцевих державних адміністрацій про виконання покладених на неї повноважень, а також суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території (ст. 30 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»);

- має право притягнути до дисциплінарної відповідальності або звернутися до Президента з поданням про звільнення з посади голови місцевої державної адміністрації у разі неналежного виконання покладених на нього повноважень;

- має право зупиняти дію рішень голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, актам

Президента, Кабінету Міністрів, іншим актам законодавства, а також скасовувати рішення структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій;

- розробляє примірний перелік управлінь, відділів інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, затверджує положення про ці підрозділи, кількісний склад заступників голів, чисельність працівників місцевих державних адміністрацій та витрати на їх утримання, розглядає пропозиції місцевих державних адміністрацій з питань, що потребують рішення Кабінету Міністрів;

- може внести безпосередньо до Верховної Ради або до Президента України законопроект щодо делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. Подає пропозиції з фінансування здійснення цих повноважень за рахунок коштів держбюджету або шляхом віднесення до місцевого бюджету окремих загальнодержавних податків. Органи місцевого самоврядування в частині делегованих їм за законом повноважень органів виконавчої влади підконтрольні та підзвітні Кабінету Міністрів.

У рамках вертикальних управлінських зв'язків *центрального органам виконавчої влади – міністерствам* – підпорядковуються їх територіальні органи, які разом з міністерством утворюють виконавчу вертикаль. *Підпорядкованість* характеризує найвищу організаційну залежність органу нижчого рівня від органу вищого рівня. У той же час підпорядкованість може мати різні ступені повноти – повну і часткову. *Повна підпорядкованість (підлежність)* 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, застосування заходів відповідальності. *Часткова* – це підпорядкованість, коли в організаційних відносинах наявні лише деякі із зазначених вище важелів.

Вертикальні управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади передбачають підпорядкованість обласним державним адміністраціям районних державних адміністрацій. Обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за нею.

У той же час треба зазначити, що поряд з вертикальними управлінськими зв'язками існують і горизонтальні управлінські зв'язки, так звані несубординаційні, які на центральному рівні передбачають координацію роботи центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики.

Виконавчу владу на місцевому територіальному рівні, тобто в областях, районах, Автономній Республіці Крим, у містах Київ та

Севастополь, здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, а також місцеві (територіальні) органи центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ). Правовою основою організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади є Конституція України, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [49], деякі інші нормативно-правові акти. Місцеві державні адміністрації (ст. 119 Конституції України) на відповідній території забезпечують:

- 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
- 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;
- 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;
- 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;
- 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

На місцевому рівні горизонтальні управлінські зв'язки базуються на взаємовідносинах місцевих державних адміністрацій з територіальними органами центральних органів виконавчої влади. По горизонталі управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих адміністрацій підпорядковані й підзвітні голові відповідної державної адміністрації, а по вертикалі – органам виконавчої влади вищого рівня. Голови держадміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади й сприяють їм у виконанні покладених на них завдань.

Управлінські зв'язки між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування на місцях відбувається через систему взаємного делегування повноважень. Так, місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм обласними і районними радами відповідно до Конституції України в обсягах і межах, передбачених статтею 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» й у цій частині підзвітні та підконтрольні останнім (ст. 29. Закону України «Про місцеві державні адміністрації»).

Делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації (ст. 118 Конституції України), на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Таким чином, управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади залежать від їхньої компетенції спільної діяльності та перебування органів виконавчої влади у певних відносинах між собою.

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Хто є джерелом влади в Україні?
2. Які інституції складають систему органів виконавчої влади в Україні?
3. Назвіть конституційні противаги Кабінету Міністрів України.
4. Які нові міністерства, відомства, державні комітети з'явились в Україні в 2010-2011 рр.? Чим була зумовлена необхідність їх появи?
5. До якої гілки влади можна віднести Президента України? Аргументуйте свої міркування.

СЛОВНИК ТЕРМІНІВ

Апарат державного управління – система органів державної виконавчої влади (органів державного управління), які беруть участь у реалізації основних завдань і функцій держави повсякденним і оперативним здійсненням виконавчо-розпорядчої діяльності в економічній, соціальній та інших сферах діяльності держави.

Виконавча влада – це влада, що має право безпосереднього управління державою.

Елемент системи (підсистема, виокремлена, наприклад, за функціональними ознаками) – це частина системи, що має деяку

неподільність (недоцільно у межах розглядуваної системи враховувати внутрішню структуру її елементів) і самостійність стосовно всієї системи.

Підпорядкованість характеризує найвищу організаційну залежність органу нижчого рівня від органу вищого рівня.

Система – це сукупність елементів, які перебувають у взаємодії і виконують свою функцію для того, щоб система працювала як єдине ціле.

Система органів виконавчої влади – це певна група державних органів, що входять до системи виконавчої влади, які створюють вертикаль виконавчої влади, та забезпечують належну реалізацію владних рішень зверху донизу.

Субординація – це «вертикальна» взаємодія сторін, коли одна сторона підпорядкована іншій, а також наявні владні повноваження у верхнього рівня в системі управління по відношенню до нижчого.

Управлінська взаємодія – вплив суб'єктів управлінських взаємовідносин один на одного, що виникає внаслідок встановлення управлінських взаємовідносин та формування єдиної управлінської системи.

Управлінські відносини – це система стійких вертикальних і горизонтальних зв'язків, які виникають внаслідок субординації, співпідлеглості та співпраці в процесі управлінської діяльності. Зв'язки розподіляються на суб'єктно-об'єктні (прямі), об'єктно-суб'єктні (зворотні), а також суб'єктно-суб'єктні та об'єктно-об'єктні.

Управлінські зв'язки – прояв управлінських відносин, за яких наявність (відсутність) або зміна одних суб'єктів управління є умовою наявності (відсутності) або зміни інших суб'єктів управління.

МАТЕРІАЛИ ДЛЯ СЕМІНАРСЬКОГО ЗАНЯТТЯ

Завдання 1. Складіть схему органів виконавчої влади.

Завдання 2. Зробіть порівняльний аналіз управлінських зв'язків та управлінських відносини в системі органів виконавчої влади.

Завдання 3. Охарактеризуйте взаємодію органів виконавчої влади з Президентом України, Верховною Радою України та органами місцевого самоврядування.

Завдання 4. Складіть схему підпорядкованості органів публічної адміністрації:

- а) районна державна адміністрація;
- Міністерство фінансів України;
- Кабінет Міністрів України;

фінансове управління обласної державної адміністрації;
фінансовий відділ районної державної адміністрації;

б) Кабінет Міністрів України;
обласна державна адміністрація;
районний військовий комісаріат;
Міністерство оборони України;
районна державна адміністрація;
Президент України;
обласний військовий комісаріат;

в) Кабінет Міністрів України;
обласна державна адміністрація;
районне відділення фонду державного майна України у
Миколаївській обл.

Завдання 5. Проаналізуйте Рекомендацію R (80) 2 Комітету Міністрів Ради Європи «Щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами». З'ясуйте, яке значення терміна «дискреційне повно-важення» міститься в цьому документі. Випишіть з нього принципи, якими повинні керуватися адміністративні органи та контролюючі структури держав (членів Ради Європи) при прийнятті дискреційних рішень.

ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ ДЛЯ ПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

1. Який центральний орган виконавчої влади є головним у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики в одній чи декількох сферах:

- а) центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, міністерство;
- б) міністерство та державний комітет;
- в) міністерство;
- г) усі центральні органи виконавчої влади.

2. Визначте правильне формулювання щодо спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади:

- а) спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністрів України;
- б) спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України;

- в) спрямовується і координується міністрами;
- г) спрямовується і координується міністрами України;

3. Що не належить до повноважень Верховної Ради України у сфері фінансової діяльності згідно зі ст. 85 Конституції України:

- а) затвердження Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
- б) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- в) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України;
- г) забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту;
- д) затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених.

4. Кого з цих посадових осіб призначає Президент України:

- а) Міністра фінансів України;
- б) половину складу Ради Національного банку України;
- в) Голову Антимонопольного комітету;
- г) членів Рахункової палати України.

5. Відмітьте повний перелік видів існуючих в Україні центральних органів виконавчої влади:

- а) міністерство, служба, агентство, інспекція, комітет, фонд;
- б) міністерство, державний комітет, департамент, головне управління, служба, інспекція;
- в) міністерство, державний комітет, державна комісія, департамент, головне управління, служба, інспекція;
- г) міністерство, державний комітет, державна комісія, рада, фонд, департамент, головне управління, служба, інспекція;

6. Якими є види органів держави за місцем у системі державного апарату:

- а) постійні;
- б) вторинні;
- в) колегіальні.

7. Які ви знаєте види органів держави за змістом або напрямом діяльності:

- а) органи законодавчої влади;
- б) первинні;
- в) органи судової влади.

8. Оберіть орган виконавчої влади України:

- а) Міністерство освіти і науки України;
- б) сільська рада;
- в) Рада Міністрів АР Крим.

9. Відмітьте повноваження Президента України щодо системи та структури центральних органів виконавчої влади:

- а) утворює та ліквідовує за поданням Прем'єр-міністра України, узгодженим із Головою Верховної Ради України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;
- б) утворює та ліквідовує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;
- в) утворює, реорганізовує та ліквідовує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;
- г) утворює, реорганізовує та ліквідовує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

10. Система пов'язаних між собою, об'єднаних загальними принципами і цілями державних органів, які наділені повноваженнями та матеріально-технічними засобами щодо здійснення завдань і функцій держави, – це:

- а) система органів виконавчої влади;
- б) державний апарат;
- в) механізми держави.

11. Система державних органів, установ і підприємств, які здійснюють завдання та функції держави:

- а) апарат держави;
- б) орган держави;
- в) механізм держави;
- г) держава.

12. У системі органів виконавчої влади розрізняють:

- а) вищі;
- б) верховні;
- в) центральні;
- г) локальні;
- д) місцеві.

13. Управлінські зв'язки можуть бути:

- а) інформаційні, координаційні, технічні;
- б) глобальні та локальні;
- в) поліцентричні;
- г) відкриті, замкнені, комбіновані;
- д) децентралізовані.

14. Відмітьте повноваження Президента України щодо системи та структури центральних органів виконавчої влади:

- а) утворює та ліквідовує за поданням Прем'єр-міністра України, узгодженим із Головою Верховної Ради України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;
- б) утворює та ліквідовує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;
- в) утворює, реорганізовує та ліквідовує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;
- г) утворює, реорганізовує та ліквідовує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

15. Сутність адміністративного аспекту державного управління полягає в:

- а) виконавчій та розпорядчій діяльності державного механізму, що реалізуються владою, а також у практичній організації виконання законів, інших нормативних актів, юридичних приписів;
- б) виконавчій та розпорядчій діяльності держави, що реалізуються виконавчою владою, а також у практичній організації виконання законів, інших нормативних актів, юридичних приписів;
- в) організаційній, виконавчій та розпорядчій діяльності органів державної влади, що реалізуються виконавчою владою, а також у практичній організації виконання законів, інших нормативних актів та юридичних приписів.

16. Демократизація державного апарату означає:

а) залучення громадян до реалізації своїх прав щодо управління державними справами та здійснення публічно-правового контролю за виконанням завдань, функцій і повноважень органів державної влади з метою забезпечення законності, політичної, соціальної та економічної ефективності їх діяльності, виключення бюрократизму, протекціонізму і корупції;

б) залучення громадян до реалізації своїх прав щодо управління справами суспільства та здійснення публічно-правового контролю за виконанням завдань, функцій і повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою забезпечення законності, політичної, соціальної та економічної ефективності їх діяльності, виключення бюрократизму та корупції;

в) залучення громадян до реалізації своїх прав щодо управління справами суспільства та здійснення публічно-правового контролю за виконанням завдань, функцій і повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою забезпечення законності, політичної, соціальної та економічної ефективності їх діяльності, виключення бюрократизму, протекціонізму та корупції.

17. Державний апарат – це:

а) сукупність виконавчо-розпорядчих, управлінських органів держави;

б) публічно-правова інституційна система органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх підрозділів і посад, взятих в їх єдності і взаємозв'язку, за допомогою яких здійснюється влада держави та територіальних громад, реалізуються завдання та функції відповідної держави;

в) публічно-правова інституційна система органів державної влади, їх підрозділів і посад (віднесених до державної служби), взятих в їх єдності і взаємозв'язку, з допомогою яких здійснюється державна влада, завдання та функції відповідної держави.

18. Визначте правильне формулювання щодо спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади:

а) спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністрів України;

б) спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України;

в) спрямовується і координується міністрами;

г) спрямовується і координується міністрами України;

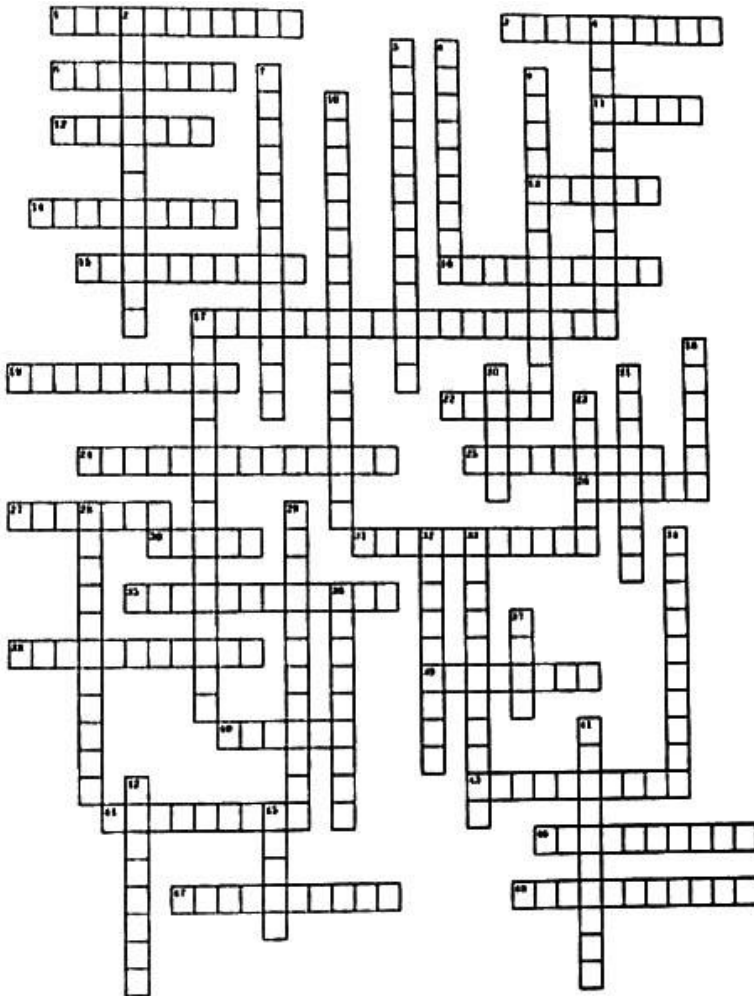
19. Міністр України призначає та звільняє:

- а) призначає на посади та погодженням з головами відповідних місцевих державних адміністрацій, звільняє з посад керівників територіальних органів міністерства, призначає на посади та звільняє з посад заступників керівників територіальних органів міністерства;
- б) призначає на посади та звільняє з посад державних службовців та працівників апарату міністерства;
- в) призначає на посади та звільняє з посад усіх працівників міністерства.

20. Індикаторами проведення адміністративної реформи є (відмітьте усі визначальні на вашу думку):

- а) системність і єдність ідейної основи;
- б) системність і комплексність практичного впровадження;
- в) наявність відповідальної домінуючої політичної сили;
- г) залучення до орбіти реформи, крім основних адміністративних інститутів (центральне і місцеве управління, самоврядування, державна служба, правовий статус органів влади і адміністративно-підпорядкованих ним суб'єктів тощо), усього механізму публічного управління;
- д) зміна сутнісної основи державного управління;
- е) наявність результату у вигляді підвищення результативності та ефективності державного управління.

КРОСВОРД



По горизонталі:

1. Процес передачі владних повноважень і відповідальності співробітникам, які займають позиції на нижчих рівнях ієрархії. 3. Тип організації, що характеризується високим рівнем розподілу прав, розвинутою ієрархією управління ланцюгом команд, наявністю

численних прав і норм поведінки персоналу, підбором кадрів за діловими та професійними якостями. 6. Людина, котра професійно здійснює функцію управління в ринковій системі відносин. 11. Відокремлений орган, що виконує функцію управління, має права для їх реалізації, визначену відповідальність за виконання функцій. 12. Єдність, що складається зі взаємопов'язаних частин, кожна з яких додає щось конкретне в унікальні характеристики цілого. 13. Територія, частина країни, що відрізняється сукупністю природних та історичних економіко-географічних умов і національним складом населення. 14. Самоуправління, форма організації управління підприємствами, за якої вони мають значні права і можливості самостійно приймати рішення. 15. Особа (фірма), яка сприяє укладенню контрактів між виробниками та споживачами, продавцями та покупцями. 16. Форма концентрації виробництва, що ґрунтується на поєднанні різних типів виробництва на одному підприємстві. 17. Основні критерії, відповідно до яких здійснюється групування окремих посад у відділи і відділи в організацію в цілому. 19. Будь-яка особа, котра виконує роботу або надає послуги за завданням іншої особи або згідно з договором із замовником робіт, послуг. 22. Частина підприємства, що є самостійним дочірнім товариством, відділенням, функціонує та діє в іншому місті, але зберігає зв'язок, економічно залежне від материнського підприємства. 24. Зона повноважень органу управління, посадової особи, коло питань, з яких вони мають право приймати рішення. 25. Здатність системи знаходити цілеспрямовану, що пристосовується, поведінку у важкому середовищі, а також процес такого пристосування. 26. Сукупність управлінських ланок, які перебувають на відповідному ієрархічному рівні управління. 27. Вид управлінської діяльності, що забезпечує формування способів управлінського вливу. 30. Поведінка одного працівника (керівника), яка вносить зміни в поведінку, стосунки, відчуття тощо іншого (підлеглого). 31. Форма союзу, об'єднання підрозділів, фірм різного профілю, які діють у різних секторах ринку, зберігають високий ступінь самостійності та децентралізації управління. 35. Механізм, за допомогою якого досягається баланс владних повноважень менеджера і покладеної на нього відповідальності. 38. Складова процесів управління, що перебуває в узгодженні дій різних частин системи, якою керують. 39. Процес розробки моделі реальної ситуації та виконання експериментів з метою визначення, як змінюватиметься ситуація. 40. Задум, ідея, втілена у форму опису, розрахунків, графіків, що розкривають сутність задуму і можливість його практичної реалізації. 43. Процес з'єднання зусиль різних підрозділів для досягнення цілей організації. 44. Компанія, що

контролює виробництво або збут певного товару, послуги. 46. Організована виробнича взаємодія між окремими працівниками, колективами бригад, цехів, служб у процесі праці з метою досягнення певного виробничого процесу. 47. Цілеспрямований вплив на колектив робітників чи окремих виконавців з метою виконання поставлених завдань і досягнення цілей. 48. Схематичне відображення структури управління, зв'язків між підрозділами та службами.

По вертикалі:

2. Один з основних показників досконалості управління, зумовлений за допомогою зіставлення результатів управління і ресурсів, витрачених на його досягнення. 4. Сукупність спеціальних знань і практичних навичок, що визначають ступінь підготовленості працівника до виконання професійних функцій відповідної складності. 5. Одна з форм наказу, що має характер письмової або усної вказівки керівника підлеглим про потребу виконати певні дії. 7. Застосування комп'ютерів й інших технічних засобів обробки та передачі інформації в управлінні виробництвом. 8. Доручення, завдання, дія або рішення, яке має виконувати член організації. 9. Концентрація повноважень та відповідальності на вищому рівні управління. 10. Обов'язок виконувати поставлені завдання і забезпечувати їх задовільне виконання. 17. Передача владних повноважень щодо прийняття рішень у напрямі нижніх рівнів організації. 18. Представлення предмета, системи або ідеї у формі, що відрізняється від форми власне предмета. 20. Реальна здатність діяти або можливість впливати на ситуацію. 21. Особа, яка має повноваження приймати управлінські рішення і здійснювати організацію їх виконання. 23. Робітники, котрі доповнюють лінійну організаційну структуру і падають різні види послуг. 28. Боротьба за досягнення вигод, переваг, умов поведінки ринкової структури на ринку. 29. Офіційне законне право приймати рішення, видавати накази і розподіляти ресурси з метою досягнення бажаних організаційних результатів. 32. Здатність спонтанно й по-новому реагувати на навколишні умови. 33. Процес створення структури підприємства, що дає можливість людям ефективно працювати разом для досягнення спільної мети. 34. Цілеспрямований вплив, необхідний для узгодження спільної діяльності людей. 36. Логічні взаємозв'язки рівнів управління та видів робіт, які дають змогу найефективніше досягти цілей організації. 37. Функціональна служба, що перебуває в розпорядженні заступника керівника, для якісної реалізації покладених обов'язків. 41. Договірне об'єднання суб'єктів господарювання на засадах інтеграції їх науково-технічних, виробничих і комерційних інтересів, з делегуванням окремих повноважень для централізованого регулювання діяльності кожного з

учасників. 42. Процес забезпечення досягнення організацією своєї мети. 45. Уявлення, що виникають у суспільній думці про ту або іншу організацію, її засновників, керівників, продукцію, яку вона випускає, під впливом об'єктивних і суб'єктивних обставин.

ТЕМИ РЕФЕРАТИВ

1. Система органів виконавчої влади: світовий досвід та Україна.
2. Управлінські зв'язки та управлінські відносини в системі органів виконавчої влади.
3. Взаємодія органів виконавчої влади з Президентом України, Верховною Радою України та органами місцевого самоврядування.
4. Управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади.
5. Концепція інституційної спроможності уряду України.
6. Проблеми визначення правового статусу інституту президентства в Україні.

ТЕМА 2.3.

ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ПРАВА, КОМПЕТЕНЦІЯ, ФУНКЦІЇ



Коли твоя робота говорить
сама за себе – не перебивай.
Генрі Кайзер

План

1. Кабінет Міністрів України: структура і компетенція.
2. Міністерства України та їхні повноваження.
3. Державні комітети (державні служби) України та інші центральні органи виконавчої влади: їхній статус, функції.

1. Кабінет Міністрів України: структура і компетенція

Згідно з Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України» [46], *Кабінет Міністрів України* (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади, яку складають центральні та місцеві органи виконавчої влади. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів (п. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). Саме таке визначення Кабінету Міністрів України відображає його роль та місце в системі органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України (п. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

На практиці де-факто виконавчою владою керує Президент України та його адміністрація. Це зумовлено, насамперед, конституційними повноваженнями глави держави, за якими він призначає та звільняє усіх членів Уряду (при цьому Прем'єр-міністра Президент може звільнити без будь-якого подання та без згоди парламенту), керівників усіх центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій. Більше того, у неконституційний спосіб (через закони) глава держави додатково наділив себе повноваженнями призначати та звільняти усіх заступників керівників зазначених органів, а також видавати практично всім у виконавчій владі так звані «доручення» (обов'язкові до виконання вказівки).

Кабінет Міністрів є колегіальним органом, який здійснює свої повноваження шляхом прийняття рішень на засіданнях. Діяльність Кабінету Міністрів спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Програми діяльності Кабінету Міністрів, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у сферах, віднесених до його компетенції [46].

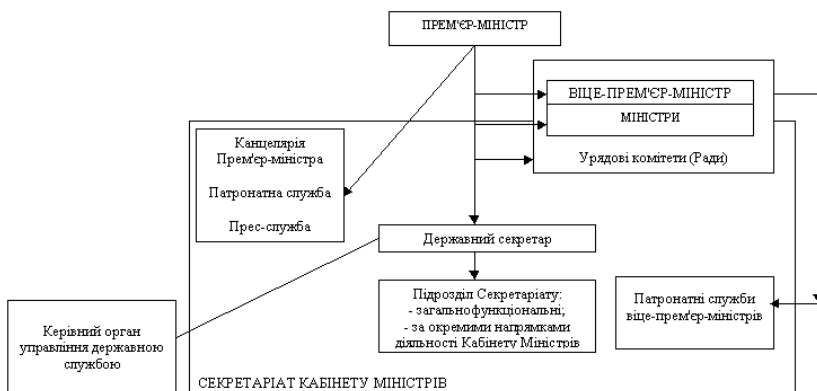


Рис. 2.3.1. Структурна схема Кабінету Міністрів та його апарату

До складу Кабінету Міністрів України (ст. 114 Конституції України) входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри.

Прем'єр-міністр України призначається Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України.



Азаров Микола Янович

Народився 17 грудня 1947 року в м. Калуга, Росія.

Освіта: вища. У 1971 році закінчив Московський державний університет імені Михайла Ломоносова, за фахом – геолог-геофізик. Доктор геолого-мінералогічних наук (1986 р.), професор (1991 р.), член-кореспондент Національної Академії наук України (1997 р.). З березня 2010 року до грудня 2012 року – Прем'єр-міністр України.

З 13 грудня 2012 року Указом Президента України призначений Прем'єр-міністром України.

На час затвердження чисельність уряду Миколи Азарова (29 осіб) найбільша в Європі. Для порівняння, у пересічному уряді Європейського Союзу працює 16-18 міністрів, включно з прем'єром і його заступниками, зокрема, таку кількість портфелів налічують кабінети Німеччини, Португалії та Іспанії. Дещо більше крісел в урядах Франції (20) та Швеції (22). Рекордсменом в ЄС є Італія – 24 міністри. Порівняти з українським за кількістю портфелів можна лише білоруський уряд – Раду міністрів, у якій працюють 30 урядовців, але колегіальні рішення, як правило, ухвалюються її президією (до якої входять лише десять осіб).

У складі уряду, затвердженому 11 березня 2010 року, немає жодної жінки.

8 із 29 членів уряду Миколи Азарова народилися в Донецьку або Донецькій області.

Прем'єр міністр Азаров встановив рекорд прем'єрства в Україні, він перебував на цій посаді неперервно більше ніж 1000 днів. На другому місці – Валерій Пустовойтенко з 888 днями.

Персональний склад Кабінету Міністрів України призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України. Прем'єр-міністр України входить із поданням до Президента України про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання цих органів.

Бюджет (от англ. budget, букв. – сумка) – а) затверджений у встановленому порядку розпис доходів і витрат держави, установи, організації на певний строк; б) план доходів і витрат установ, підприємств, організації на певний строк.

Посадовий склад (кількість та перелік посад) новосформованого Кабінету Міністрів України (ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») визначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України одночасно з призначенням персонального складу Кабінету Міністрів України у порядку, встановленому статтею 9 Закону «Про Кабінет Міністрів України». Посади членів Кабінету Міністрів України (ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу [46].

Кабінет Міністрів України (ст. 116 Конституції України [32]):

1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;

2) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

3) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

4) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

5) забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

6) розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;

7) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

8) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;

9) спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;

10) виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.

Кабінет Міністрів України (ст. 117 Конституції України) в межах своєї компетенції видає *постанови і розпорядження*, які є обов'язковими до виконання. Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом.

У розділі IV (Закону України «Про Кабінет Міністрів України») визначається компетенція Кабінету Міністрів України. Так, у ст. 19 визначені загальні питання компетенції Кабінету Міністрів України. Отже, діяльність Кабінету Міністрів України (ст. 19 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, запобігання і протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності.

У статті 20 (Закону України «Про Кабінет Міністрів України») визначено основні повноваження Кабінету Міністрів України:

- 1) у сфері економіки та фінансів;
- 2) у сферах соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- 3) у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина;
- 4) у сфері зовнішньої політики;
- 5) у сфері національної безпеки та обороноздатності;
- 6) у сфері вдосконалення державного управління.

Крім того, Кабінет Міністрів України здійснює також інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

У розділі V (Закону України «Про Кабінет Міністрів України») перераховано *повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з органами виконавчої влади*.

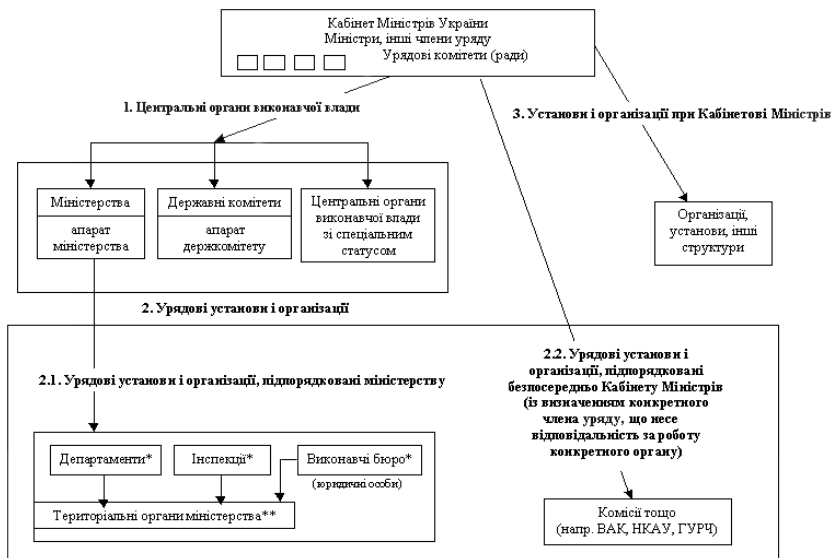


Рис. 2.3.2. Органи (установи і організації), підвідомчі Кабінету Міністрів України

У ст. 21. вказуються повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади; у ст. 22. – повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з Радою міністрів Автономної Республіки Крим і підвідомчими їй органами; у ст. 23. – повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з місцевими державними адміністраціями; у ст. 24. – повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з державними господарськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями.

Діяльність Кабінету Міністрів (ст. 48 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») забезпечується Секретаріатом Кабінету Міністрів України (далі – Секретаріат). Секретаріат Кабінету Міністрів України (п. 1 ст. 48) здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України.

Секретаріат Кабінету Міністрів України (п. 2 ст. 48) забезпечує підготовку та проведення засідань Кабінету Міністрів України та діяльність Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України. Секретаріат здійснює контроль за своєчасним поданням органами виконавчої влади проектів законів, проектів актів Кабінету

Міністрів України, інших документів для підготовки їх до розгляду Кабінетом Міністрів України.

Секретаріат Кабінету Міністрів України (п. 3 ст. 48) очолює Керівник Секретаріату Кабінету Міністрів України, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Керівник Секретаріату Кабінету Міністрів України (п. 4 ст. 48) має не більше трьох заступників, у тому числі одного першого, які призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. Пропозиції Прем'єр-міністру України стосовно кандидатур на посади першого заступника та заступників Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України вносить Керівник Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Державні службовці, інші працівники Секретаріату Кабінету Міністрів України (п. 5 ст. 48) призначаються на посаду та звільняються з посади Керівником Секретаріату Кабінету Міністрів України, крім тих, які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України, у порядку, визначеному законодавством про державну службу та трудовим законодавством.

Права, обов'язки і відповідальність державних службовців Секретаріату Кабінету Міністрів України (п. 6 ст. 48) визначаються законодавством про державну службу.

Припинення повноважень Кабінету Міністрів України (п. 7 ст. 48) не є підставою для звільнення з посад державних службовців, інших працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України, крім працівників апарату Прем'єр-міністра України, патронатної служби Першого віце-прем'єр-міністра України.

Патронатна служба Першого віце-прем'єр-міністра України (п. 8 ст. 48) утворюється у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України. Працівники такої служби призначаються на посаду та звільняються з посади Керівником Секретаріату Кабінету Міністрів України за поданням Першого віце-прем'єр-міністра України.

Структура Секретаріату Кабінету Міністрів України (п. 9 ст. 48) та гранична чисельність його працівників затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України (п. 1. ст. 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») для забезпечення здійснення своїх повноважень може утворювати тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи. До участі в їх роботі (п. 2 ст. 49) можуть залучатися державні службовці, а також народні депутати України, науковці та інші фахівці за їхньою згодою.

Завдання, склад та організація роботи консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів (п. 3 ст. 49) визначаються Кабінетом Міністрів України. Для оплати праці фахівців, залучених до роботи в консультативних, дорадчих та інших допоміжних органах (п. 4 ст. 49), можуть виділятися кошти, передбачені для забезпечення діяльності Секретаріату Кабінету Міністрів України або відповідного центрального органу виконавчої влади.

З метою підвищення ефективності діяльності Кабінету Міністрів та координації роботи центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про урядові комітети» від 13 вересня 2001 р. № 1165 утворені й діють такі урядові комітети:

- 1) з питань оборони, оборонно-промислового комплексу та правоохоронної діяльності,
- 2) з питань промислової політики, паливно-енергетичного комплексу, екології та надзвичайних ситуацій;
- 3) економічного розвитку та з питань європейської інтеграції;
- 4) соціального, науково-технічного та гуманітарного розвитку;
- 5) з реформування аграрного сектору.

Постановою Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2000 р. № 339 «Про урядові комітети» затверджено Загальне положення про Урядовий комітет, у якому визначено завдання, функції, повноваження, структура і порядок роботи цих органів.

До напрямків діяльності урядових комітетів належать розгляд та схвалення концепцій проєктів нормативно-правових актів та інших документів, що підлягають розробці, розгляд, врегулювання розбіжностей між проєктами нормативно-правових актів і діючими актами, схвалення цих проєктів та інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів, розгляд інших питань, пов'язаних із формуванням та реалізацією державної політики у відповідній сфері. Урядовий комітет формується з числа членів Кабінету Міністрів, керівників, заступників керівників Центральних органів виконавчої влади. Очолює його голова, який за посадою є Прем'єр-міністром, Першим віце-прем'єр-міністром або віце-прем'єр-міністром.

Таким чином, можна зробити висновок, що, по-перше, побудовано владну вертикаль влади, яка активно співпрацює з Президентом України та Верховною Радою України; по-друге, апарат Кабінету Міністрів України є обслуговуючим виконавчим органом, що очолюється міністром.

2. Міністерства України та їхні повноваження

Міністерство (від лат. *ministro*, що означає керую, служу) – центральний у державі орган виконавчої влади, який здійснює державне управління в певній галузі чи сфері життя.



Міністерство (від лат. *ministro* – управляю) – центральний орган державного управління, що здійснює керівництво дорученою йому галуззю економічного, соціально-культурного й адміністративного будівництва. Розрізняють галузеві й функціональні міністерства. Міністерство є провідним органом, що забезпечує впровадження державної політики в певній сфері діяльності. Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, які є в його компетенції, ухвалює рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів.

На ілюстрації: Емблема Міністерства оборони України

В Україні міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності з характером діяльності вони поділяються на галузеві, тобто ті, які керують певною галуззю (наприклад, Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство охорони здоров'я та ін.) та функціональні – ті, на які покладено виконання певної і водночас основної функції (наприклад, у сфері праці та соціальної політики – Міністерство праці та соціальної політики, у сфері фінансів – Міністерство фінансів).

Міністерства – є органами, що формують державну політику. На практиці ж основні політичні рішення виробляються в президентській адміністрації.

Відповідно до Указу Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085 [51] з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їхніх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання,

підвищення ефективності державного управління було розпочато перший етап адміністративної реформи і затверджено наведену нижче схему організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади.

Міністерства:

- 1) Міністерство аграрної політики та продовольства України;
- 2) Міністерство внутрішніх справ України;
- 3) Міністерство екології та природних ресурсів України;
- 4) Міністерство економічного розвитку і торгівлі України;
- 5) Міністерство енергетики та вугільної промисловості України;
- 6) Міністерство закордонних справ України;
- 7) Міністерство інфраструктури України;
- 8) Міністерство культури України;
- 9) Міністерство надзвичайних ситуацій України;
- 10) Міністерство оборони України;
- 11) Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України;
- 12) Міністерство охорони здоров'я України;
- 13) Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України;
- 14) Міністерство соціальної політики України;
- 15) Міністерство фінансів України;
- 16) Міністерство юстиції України.

Однак відповідно до Указу Президента № 726/2012 «Про деякі заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 24 грудня 2012 року в Україні створене два нових міністерства – *Міністерство доходів і зборів України* (шляхом реорганізації Державної податкової служби України й Державної митної служби України) та *Міністерство промислової політики України* (шляхом реорганізації Державного агентства України по управлінню державними корпоративними правами й майном). А також ліквідовано Міністерство надзвичайних ситуацій України. На сьогодні структура міністерств така:

- 1) Міністерство аграрної політики та продовольства України;
- 2) Міністерство внутрішніх справ України;
- 3) Міністерство доходів і зборів України;
- 4) Міністерство екології та природних ресурсів України;
- 5) Міністерство економічного розвитку і торгівлі України;
- 6) Міністерство енергетики та вугільної промисловості України;
- 7) Міністерство закордонних справ України;
- 8) Міністерство інфраструктури України;
- 9) Міністерство культури України;
- 10) Міністерство оборони України;
- 11) Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України;

- 12) Міністерство охорони здоров'я України;
- 13) Міністерство промислової політики України;
- 14) Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України;
- 15) Міністерство соціальної політики України;
- 16) Міністерство фінансів України;
- 17) Міністерство юстиції України.

Міністерства є єдиначальними органами. Їх очолюють міністри, які входять до складу Кабінету Міністрів України і за посадою належать до політичних діячів.

Міністр України – член Кабінету Міністрів України (ст. 44 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»):

1) забезпечує виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, формування та реалізацію державної політики, виконання інших покладених на Кабінет Міністрів України завдань і повноважень у відповідній сфері;

2) спрямовує та координує діяльність відповідних центральних органів виконавчої влади;

3) вносить на розгляд Кабінету Міністрів України:

– пропозиції щодо вирішення питань, пов'язаних з виконанням своїх повноважень із спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади;

– пропозиції – у разі вмотивованої відмови голови обласної державної адміністрації (підтримки головою обласної державної адміністрації вмотивованої відмови головою районної державної адміністрації) погодити призначення керівника територіального органу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується міністром, керівника підприємства, установи, організації, що належить до сфери управління міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується міністром, – про надання Кабінетом Міністрів України згоди на призначення такого керівника;

4) скріплює підписом акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24 частини першої статті 106 Конституції України, з питань, що належать до сфери діяльності міністерства, та забезпечує їх виконання;

5) погоджує проекти законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, що вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України, з питань, що належать до сфери діяльності міністерства, центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується ним;

6) подає на розгляд Кабінету Міністрів України проекти законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, розробником яких є міністерство чи центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується ним;

7) видає обов'язкові до виконання накази з питань, що належать до сфери діяльності міністерства та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується ним;

8) здійснює підготовку питань для розгляду Кабінетом Міністрів України;

9) бере участь у розгляді питань на засіданнях Кабінету Міністрів України та вносить пропозиції щодо порядку денного засідань Кабінету Міністрів України;

11) представляє в установленому порядку Кабінет Міністрів України у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;

12) веде переговори і підписує міжнародні договори України відповідно до наданих йому повноважень;

13) за рішенням Кабінету Міністрів України здійснює керівництво консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, що утворюються Кабінетом Міністрів України;

Пункт 14 і 15 статті 44 виключено на підставі Закону № 3165-VI від 17.03.2011 Про внесення змін до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 38, ст. 384.

16) здійснює інші повноваження, передбачені цим та іншими законами.

Отже, як бачимо, міністр особисто відповідає за розробку і впровадження Програми Кабінету Міністрів України з відповідних питань, реалізацію державної політики у визначеній сфері державного управління, спрямовує і координує діяльність інших органів виконавчої влади з питань, віднесених до його відання.

Міністерство як центральний орган будується за такою схемою (Додаток А).

Міністерства – центральні органи виконавчої влади, покликані виробляти та реалізовувати державну політику у відповідних сферах і галузях суспільного життя (секторах державного управління). Відповідно до цього вони займають провідне місце серед центральних органів, між ними має бути розподілений весь простір урядової політики, за винятком тих її напрямків, здійснення яких належить до повноважень центральних органів зі спеціальним статусом.

Міністерства є найбільш значимими органами за обсягом залучених організаційних, матеріальних, фінансових і людських ресурсів, у складі яких можуть бути інші менш значимі центральні органи виконавчої влади – державні комітети, державні комісії, державні інспекції, державні департаменти та ін.

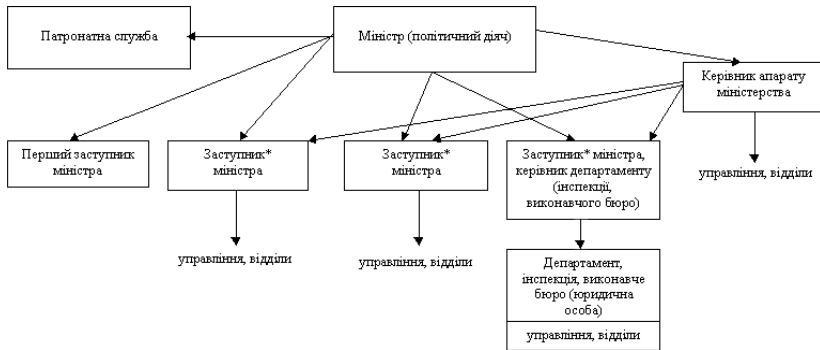


Рис. 2.3.3. Структурна схема міністерства

Переважна більшість міністерств бере участь у реалізації економічної і соціальної політики держави в межах дорученої справи:

- прогнозують перспективні напрямки і реалізують стратегічні цілі та завдання розвитку;
- беруть участь у розробці проектів та у виконанні загально-державних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку України, охорони навколишнього середовища, Державного бюджету України;
- беруть участь у підготовці міжнародних договорів України, укладають міжнародні угоди міжвідомчого характеру;
- проводять політику у сфері виконання робіт (послуг) і поставок продукції для державних потреб та утворення державних резервних фондів матеріальних та фінансових ресурсів і здійснюють у межах повноважень, визначених законодавством, функції з управління об'єктами державної власності, що належать до їх відання;
- беруть участь у формуванні та реалізації державної інвестиційної політики;
- сприяють розвитку підприємництва, ринкової інфраструктури;
- здійснюють іншу діяльність щодо забезпечення державних інтересів в умовах формування ринкової економіки.

У цілому діяльність міністерств об'єднує два типи функцій:

- функції із забезпечення аналітико-консультативної допомоги у виробленні та здійсненні політики міністрів у відповідних секторах державного управління;
- функції забезпечення задоволення потреб суспільства і держави.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що міністерства відіграють провідну роль серед центральних органів виконавчої влади.

3. Державні комітети (державні служби) України та інші центральні органи виконавчої влади: їхній статус, функції

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



Державний комітет (державна служба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один з віце-прем'єр-міністрів чи міністрів. Державний комітет (державна служба) вносить пропозиції стосовно формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України і забезпечує її реалізацію в певній сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію і функціональне регулювання з питань, що є в його віданні. Державний комітет (державну службу) очолює його голова.

На ілюстрації: Емблема Головного контрольно-ревізійного управління України.

Отже, існування державних комітетів виправдане лише тоді, коли якісь 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.

Центральні органи виконавчої влади: Державна авіаційна служба України; Державна автотранспортна служба України; Державна архівна служба України та інші (всього 53).

Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом:

- 1) Антимонопольний комітет України;
- 2) Державний комітет телебачення і радіомовлення України;
- 3) Фонд державного майна України.



Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом має визначені Конституцією і законодавством України особливі завдання і повноваження, щодо нього може встановлюватися спеціальний порядок створення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення й звільнення керівників та вирішення інших питань. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом очолює його голова.

На ілюстрації: Емблема Антимонопольного комітету України.

Щодо центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом – це відносно новий вид центральних органів виконавчої влади, утворений згідно з Концепцією адміністративної реформи в Україні. Особливість центральних органів зі спеціальним статусом полягає у тому, що вони мають визначені законодавством України специфічні завдання та повноваження; щодо них може встановлюватися специфічний порядок утворення, реорганізації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників, вирішення інших питань [56, с. 226].

Із ухваленням Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI скоротилася кількість центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, що у свою чергу сприяє усуненню причин дублювання функцій у системі органів виконавчої влади. Однак законодавець передбачив і можливість утворення інших центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом у разі потреби виконання специфічних завдань та функцій держави.

Центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, зокрема:

1) *першого віце-прем'єр-міністра України – міністра економічного розвитку і торгівлі України*: Державна служба експортного контролю України; Державна служба статистики України; Державна служба технічного регулювання України; Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України; Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України; Державне агентство резерву України; Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном (виключить);

2) *віце-прем'єр-міністра України – міністра інфраструктури України*: Державна авіаційна служба України; Державна автотранспортна служба України; Державна служба автомобільних доріг України; Державна служба зв'язку України; Державна служба морського та річкового транспорту України; Національне агентство з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу та реалізації інфраструктурних проєктів;

3) *віце-прем'єр-міністра України – міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України*: Державна архітектурно-будівельна інспекція України;

4) *віце-прем'єр-міністра України – міністра соціальної політики України*: Державна служба з питань інвалідів та ветеранів України; Державна інспекція України з питань праці; Пенсійний фонд України;

5) *міністра аграрної політики та продовольства України*: Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України; Державне агентство земельних ресурсів України; Державне агентство лісових ресурсів України; Державне агентство рибного господарства України; Державна інспекція сільського господарства України;

6) *міністра внутрішніх справ України*: Державна міграційна служба України;

7) *міністра культури України*: Державне агентство України з питань кіно;

8) *міністра надзвичайних ситуацій України*: Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України; Державне агентство України з управління зоною відчуження; Державна інспекція техногенної безпеки України;

9) *міністра освіти і науки, молоді та спорту України*: Державна служба інтелектуальної власності України; Державна служба молоді та спорту України; Державне агентство з питань науки, інновацій та інформації України;

10) *міністра охорони здоров'я України*: Державна санітарно-епідеміологічна служба України; Державна служба України з лікарських препаратів і контролю за наркотиками» (Державна служба України по надзвичайних ситуаціях»); Державна служба України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням;

11) *міністра екології та природних ресурсів України*: Державна служба геології та надр України; Державне агентство водних ресурсів України; Державне агентство екологічних інвестицій України; Державна екологічна інспекція України;

12) *міністра фінансів України*: Державна казначейська служба України; Державна митна служба України; Державна податкова служба України; Державна пробірна служба України; Державна служба фінансового моніторингу України; Державна фінансова інспекція України;

13) *міністра юстиції України*: Державна архівна служба України; Державна виконавча служба України; Державна пенітенціарна служба України; Державна реєстраційна служба України; Державна служба України з питань захисту персональних даних [58].

Державні комітети (державні служби) – це центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів. Не формуючи безпосередньо урядову політику, державні комітети покликані сприяти міністерствам та уряду в цілому в реалізації цієї політики шляхом виконання функцій державного управління, як правило, міжгалузевого чи міжсекторного характеру. Вони вносять пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України, реалізуючи цю політику у визначеній сфері діяльності, здійснюють управління в ній, міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до їх відання. Державні комітети (державні служби) очолюють їх голови. Відповідно до статті 114 Конституції України голови державних комітетів не входять до складу Кабінету Міністрів і мають статус державних службовців. Державні комітети діють на підставі положень, які затверджує Президент України.

Державні комітети можуть мати підпорядковані їм підрозділи (органи), у тому числі територіальні (регіональні), які становлять так звану систему державного комітету. Формування державних комітетів (державних служб) у системі організаційної структури державного управління зумовлено тим, що певні функції виконавчої влади неможливо чи небажано віднести до відання одного міністерства або коли є необхідність організаційно (структурно) розмежувати відповідальність за прийняття рішень та їх реалізацію.

Таким чином, до центральних органів виконавчої влади України належать такі групи органів: міністерства, державні служби (комітети), інші центральні органи виконавчої влади, які мають різноманітні назви – агентства, комітети, служби і т. ін. (часто вони узагальнено визначаються як «відомства»). У своїй діяльності вони представляють інтереси всієї держави, а не окремих територій, місць, їхня компетенція поширюється з відповідного кола питань на всю територію країни.

За своїм призначенням центральні органи виконавчої влади (надалі – центральні органи) забезпечують або сприяють формуванню і втіленню в життя державної політики у відповідних сферах управління, здійснюють керівництво дорученими їм сферами і відповідають за стан їхнього розвитку перед Президентом і Кабінетом Міністрів України. У своїй діяльності керуються Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, указами та розпорядженнями Президента України, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, а також положенням про відповідний центральний орган виконавчої влади.

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Яка структура Кабінету Міністрів України?
2. Яка роль Секретаріату Кабінету Міністрів у забезпеченні діяльності Кабінету Міністрів України?
3. Назвіть основні Міністерства України та їх повноваження.
4. Охарактеризуйте Державні Комітети України та інші центральні органи виконавчої влади.
5. Охарактеризуйте організацію роботи центральних органів виконавчої влади.

СЛОВНИК ТЕРМІНІВ

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

Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади, яку складають центральні та місцеві органи виконавчої влади. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів.

Міністерства – центральні органи виконавчої влади, покликані виробляти та реалізовувати державну політику у відповідних сферах і галузях суспільного життя (секторах державного управління).

Міністерство (від лат. *ministro*, що означає керую, служу) – центральний у державі орган виконавчої влади, який здійснює державне управління в певній галузі чи сфері життя.

МАТЕРІАЛИ ДЛЯ СЕМІНАРСЬКОГО ЗАНЯТТЯ

Завдання 1. Складіть таблицю повноважень Прем'єр Міністра України.

Завдання 2. Складіть таблицю «Кабінет Міністрів України: структура і компетенція».

Завдання 3. Складіть схему «Державні комітети (державні служби) України».

Завдання 4. Які існують, крім Кабінету Міністрів, центральні органи виконавчої влади. Наведіть приклади.

Завдання 5. Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення прийнято рішення «Про затвердження Правил ведення мовлення на теле- і радіоканалах у дні трауру (смерті, жалоби) та дні пам'яті». Вказане рішення оприлюднено в офіційному виданні Національної ради – у бюлетені «Вісник Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення». Асоціація «Спілка працівників телебачення» оскаржила вказане рішення до Окружного адміністративного суду, оскільки вважала, що при прийнятті вказаного рішення було допущено порушення процедури ухвалення нормативно-правових актів, а також не дотримано законодавчих вимог щодо порядку ухвалення регуляторних актів. Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення заперечила проти позовних вимог, та зазначила, що на неї зазначені вимоги щодо ухвалення регуляторних актів не поширюються, оскільки її діяльність регулюється виключно Законами України «Про телебачення і радіомовлення» та «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення».

Проаналізуйте зазначену ситуацію. Чи є зазначене рішення нормативним актом? Яка процедура ухвалення нормативних актів центральними органами виконавчої влади? Чи поширюються на вказаний акт норми закону України «Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності»?

ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ ДЛЯ ПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

1. Системи державних органів у різних країнах залежать від:

- а) морально-психологічного клімату у країні;
- б) географічних факторів;
- в) національного складу населення;
- г) державного устрою.

Вкажіть хибну відповідь.

2. В Україні застосовується така система державних органів:

- а) монотеократична;
- б) моноцефальна;
- в) централізовано-сегментна система.

3. До складу Ради національної безпеки та оборони України за посадою не входять:

- а) міністр енергетики;
- б) міністр оборони;
- в) прем'єр-міністр;
- г) міністр закордонних справ;
- д) голова Служби безпеки.

4. Посади Прем'єр-міністра України, першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів за характером повноважень і порядком призначення та звільнення належать до такої категорії посад:

- а) службовці вищих органів державної влади;
- б) державні службовці;
- в) політичні посади.

5. Кабінет Міністрів у рамках своєї компетенції видає:

- а) постанови;
- б) розпорядження;
- в) усі відповіді правильні.

6. Кому Президент України може передати свої окремі повноваження:

- а) Голові Верховної Ради;
- б) Прем'єр-міністру України;
- в) главі адміністрації Президента України;
- г) будь-кому за власним рішенням Президента;
- д) не може передавати повноваження.

7. Кабінет Міністрів, відставка якого прийнята Президентом, за його дорученням продовжує виконувати свої повноваження не більше ніж:

- а) 30 днів;
- б) 60 днів;
- в) 90 днів.

8. Які з нижче перерахованих випадків спричиняють відставку Кабінету Міністрів України:

- а) відставка президента України;
- б) відставка Прем'єр-міністра України;
- в) відставка міністра юстиції України;
- г) прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету міністрів України;
- д) незадовільна робота Кабінету Міністрів.

9. Конституція України встановила, що орган державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти на підставі:

- а) Конституції і законів України;
- б) Конституції, законів України, статутів адміністративних територій і територіальних громад.

10. Керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу уряду, призначаються на посади за поданням:

- а) Президента України;
- б) Голови Верховної Ради України;
- в) Прем'єр-міністра України.

11. Відставка Кабінету Міністрів України можлива внаслідок:

- а) рішення Президента України;
- б) прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри.

12. Кабінет Міністрів України складає повноваження:

- а) перед новообраним Президентом України;
- б) перед новообраною Верховною Радою України.

13. Утворює, реорганізує та ліквідовує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади:

- а) Верховна Рада України;
- б) Президент України;
- в) Кабінет Міністрів України.

14. Організація і діяльність органів виконавчої влади за Конституцією України визначаються:

- а) законами України;
- б) указами Президента України;
- в) постановами Кабінету Міністрів України.

15. Акти Кабінету Міністрів України згідно з Конституцією України підписує:

- а) Прем'єр-міністр України;
- б) Прем'єр-міністр України або інша посадова особа Кабінету Міністрів України;
- в) Прем'єр-міністр України або уповноважена ним особа.

16. Центральними органами виконавчої влади є:

- а) міністерства;
- б) обласні державні адміністрації;
- в) виконавчі комітети місцевих рад;
- г) Кабінет Міністрів України.

17. До складу Кабінету Міністрів України входять:

- а) Прем'єр-міністр України, Перший заступник, заступники Прем'єр-міністра, міністри;
- б) Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри;
- в) Голова Кабінету міністрів, Перший заступник, заступники Голови, міністри;
- г) Прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністр України, міністри;
- д) Прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри.

18. Який орган розробляє основні засади грошово-кредитної політики та здійснює контроль за її проведенням:

- а) Верховна Рада України;
- б) Кабінет Міністрів України;
- в) Національний банк України;
- г) Рада Національного банку України;

19. Який центральний орган виконавчої влади є головним у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики в одній чи декількох сферах:

- а) центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, міністерство;

- б) міністерство та державний комітет;
- в) міністерство;
- г) усі центральні органи виконавчої влади.

20. Визначте, що не належить до функцій центрального органу виконавчої влади (державної служби, державної інспекції, державного агентства):

- а) визначає пріоритетні напрями розвитку відповідної сфери; забезпечує нормативно-правове регулювання у визначеній сфері;
- б) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств;
- в) надає адміністративні послуги; здійснює державний нагляд (контроль);
- г) здійснює управління об'єктами державної власності.

ТЕМИ РЕФЕРАТІВ

1. Кабінет Міністрів України: структура і компетенція.
2. Міністерства України та їх повноваження.
3. Державні комітети (державні служби) України та інші центральні органи виконавчої влади: їх статус, функції.
4. Прем'єр Міністр України: повноваження, компетенція.
5. Урядові органи державного управління.
6. Відносини Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України і Президентом України.
7. Секретаріат Кабінету Міністрів, його роль у забезпеченні діяльності Кабінету Міністрів України.
8. Склад міністерств України та їх функції.
9. Склад державних комітетів України.
10. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

ТЕМА 2.4

ТЕРИТОРІАЛЬНІ ПІДРОЗДІЛИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ПРАВА, КОМПЕТЕНЦІЯ, ФУНКЦІЇ



Чим більша відстань між тими, хто віддає
Накази, і тими, хто їх виконує,
тим менше значення має
кров одних і сльози інших.

Денні Дідро

План

1. Централізація та децентралізація в структурній організації державного управління.
2. Місцеві (територіальні) органи міністерств. Їхні функції та відносини з місцевими державними адміністраціями.
3. Територіальні органи державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади.

1. Централізація та децентралізація в структурній організації державного управління

Основним завданням демократичної держави є створення умов для реалізації прав і свобод його громадян. При цьому створення таких умов залежить від системи влади і управління, при якій це завдання

вирішувалося б найбільше ефективно. Однак є проблеми, які можуть бути вирішені тільки на загальнодержавному рівні (забезпечення територіальної цілісності, незалежності, створення єдиної правової бази, розробка й реалізація державної політики в зовнішньополітичній і зовнішньоекономічній галузях, конституційне визнання й гарантії основних прав і свобод громадян, прийняття й реалізацію державних програм у галузі науки, культури, утворення, охорони здоров'я, соціального захисту, правопорядку й безпеки й т. п.), і проблеми, реалізація яких (забезпечення певного рівня життя населення) здійснюється не в державі взагалі, а на місцевому рівні в конкретних територіальних громадах. Тут повинні бути створені умови для реалізації гарантованих державою прав і свобод, забезпечені кращі умови їх життя. Саме на місцевому рівні необхідно щодня забезпечувати їхню безпеку, надавати медичне обслуговування, освіту, створювати робочі місця, робити транспортні, торговельні, побутові, комунальні послуги. Однак це можливо лише за умови демократизації всіх сфер суспільного життя, побудови громадянського суспільства і децентралізованої системи державного управління.

Розбудова ефективної системи управління на всіх рівнях державної влади можливе лише за умови оптимального, раціонального співвідношення централізації і децентралізації. У сучасній Україні потрібне таке співвідношення централізації та децентралізації, яке відповідало тим цілям і завданням, які керівництво країни ставить перед державним управлінням.

Досвід реформ у постсоціалістичних країнах свідчить, що саме децентралізація, як реальна зміна практики управління державою відіграє важливу роль у демократизації та трансформації суспільства.

По суті, децентралізація є необхідним компонентом процесу демократизації в країні. Децентралізація – це специфічний метод управління, який є важливим для місцевої демократії та розвитку і, як зауважив В. Тимків, в умовах глобалізації співвідношення централізації та децентралізації влади в державі є ознакою її демократизму та інтеграційної спрямованості [60].

Що стосується централізації в управлінні, то вона підкреслює замкненість системи управління, коли воно будується з єдиного центру в напрямку «зверху вниз» з дотриманням строгих принципів єдності та чіткості розпорядництва. Характерними рисами централізації є збільшення кількості рівнів в управлінській ієрархії, зосередження прийняття більшості рішень на верхніх рівнях управління, обмеження участі органів управління нижчих рівнів у прийнятті рішень.

За В. Малиновським, «централізація – форма організації державного управління, за якої більшість владних повноважень зосереджена в

єдиному центрі, а управлінська система являє собою вертикальну структуру, побудовану на засадах субординації» [38, с. 218]. На думку О. Оболенського, «централізація – зосередження управління в одному місці, в одних руках, в одному центрі, створення ієрархічної структури управління, в якій переважають вертикальні зв'язки і верхні рівні мають повноваження щодо прийняття рішень, а прийняті ними рішення є обов'язковими для нижчих рівнів» [21, с. 429].

Таким чином, централізація в державному управлінні забезпечує організаційний момент у функціонуванні органів державної влади, спрямовує їх діяльність у русло реалізації єдиної державної політики. Згідно з Конституцією України (розділ VI ст. 113), Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України забезпечує загальне спрямування діяльності з організації виконання законодавчо-нормативних актів. Йому підпорядковуються всі інші органи виконавчої влади.

Проблема централізації й децентралізації сьогодні актуальна для України. Досвід показує, що надмірна централізація, локалізуючи прийняття рішень на вершині державної піраміди, пригнічуючи ініціативу місцевих органів виконавчої влади у виробленні управлінських механізмів, слабо враховуючи інтереси окремих регіонів, територіальних громад, колективів, організацій, не може забезпечувати ефективності та конструктивності управління. Посилення централізації внаслідок відсутності належної взаємодії між органами виконавчої влади різних рівнів, зумовлює дезінтеграційні тенденції в різних сферах суспільної життєдіяльності.

На відміну від централізації, децентралізація означає перехід від структур та інститутів авторитарних і тоталітарних суспільств, неорієнтованих на активну та реальну участь громадян в управлінні державою, до суспільств, що базуються на ініціативі та відповідальності громади й окремої людини.

Децентралізація підкреслює відкритість системи управління для рішень «знизу» і передбачає плюралізм, відповідальність за власні дії, відхід від бюрократизації, заорганізованості тощо. Багато локальних рішень можуть прийматись на середніх і нижчих рівнях організаційної ієрархії без шкоди для інтересів системи, яка функціонує як єдине ціле. Тому що «якою сильною не була б влада в центрі, вона ніколи не зможе стати демократичною в повному розумінні цього слова, якщо не буде спиратися на ініціативу громадян та їх самодіяльність. Саме такий порядок зміцнює основи державності, стабілізує політичну систему, забезпечує єдність й цілісність країни» [27, с. 307].

При децентралізації відбувається делегування повноважень і відповідальності від центральних органів влади органам місцевого самоврядування, тобто наділення органів місцевого самоврядування відповідними повноваженнями для забезпечення населення управлінськими послугами. Така форма децентралізації державної влади використовується у Франції і є або вертикальною децентралізацією, за якою всі повноваження по представництву інтересів центральної влади передаються одному чиновнику, або горизонтальною, яка полягає в існуванні на місцевому рівні декількох центрів влади, коли обов'язки розподіляються за галузевим принципом і деконцентрацію, коли виконання державних послуг і відповідальності за їх виконання покладається на місцеві органи, але повноваження при цьому залишаються за вищими органами державної влади [13, с. 9].

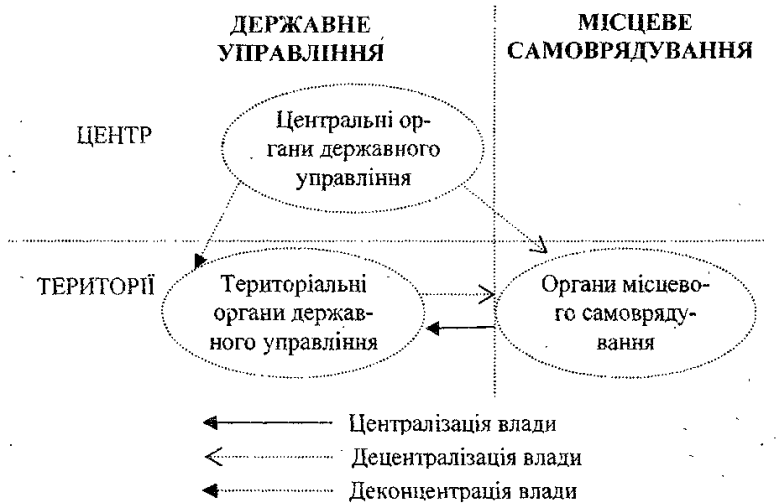


Рис. 2.4.1. Напрями здійснення процесів централізації, децентралізації та деконцентрації за французької моделі територіальної організації влади

Децентралізація завдяки наближенню державного управління до громадян країни підвищує ступінь участі населення в прийнятті управлінських рішень, які впливають на їх життя. Тобто рішення, прийняті в умовах децентралізації, більше відповідають потребам громадян, тому що при прийнятті враховують місцеві умови.

Децентралізація державного управління – це процес передачі відповідальності за планування та реалізацію ресурсного забезпечення, розподілу й інших компонентів соціального управління від центральних органів державної влади до регіональних, місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (табл. 2.4.1). Як підкреслює Ю. Тихомиров, децентралізація управління – це процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру [62, с. 168].

Таблиця 2.4.1

Тлумачення поняття «децентралізація»

Поняття	Визначення	Джерело
Децентралізація	передача функцій управління від центральних органів влади місцевим органам, розширення кола повноважень органів нижчого підпорядкування управління за рахунок вищих	Сучасний енциклопедичний словник. Режим доступу : http://www.eknigka.org.ua/2007/05/28/sovremennyyj_jenciklopedicheskij_slovar.html .
Децентралізація	процес передачі із центра на місця частини функцій і повноважень центральних органів держави	Великий енциклопедичний юридичний словник. – К. : Юридична думка, 2007. – 992 с.
Децентралізація	передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем	Державне управління та державна служба : Словник-довідник / Уклад. О. Ю. Обо-ленський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
Децентралізація	процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування)	Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – [вид. 2-ге, доп. і виправл.]. – К. : Центр сприяння інститут-ційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
Децентралізація	предоставление местным органам самостоятельности в управлении местными делами	Французско-русский юридический словарь. М., 1995. – С. 132.
Децентралізація	система, при которой не центральные (выборные) органы имеют в отношении дел, рассматриваемых как местные, право принятия решений без подчинения в своих взаимоотношениях с центральной властью вышестоящему органу	Франция: Общие сведения об административном праве во Франции // Российско-французская серия информационные и учебные материалы. – 1995. – №. 9. – С. 6.

Закінчення табл. 2.4.1

Децентралізація	це форма організації публічного керування, при якій, поряд з державою, існують інші юридичні особи публічного права, що виконують частину управлінських завдань	Драго Р. Административная наука / Р. Драго. – М., 1982. – С. 130.
Децентралізація	це передача прав на прийняття рішень не представникам центральної влади, а органам, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади і які найчастіше обираються зацікавленими громадянами	Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель. – М., 1973. – С. 392.

Обґрунтування необхідності децентралізації, на думку Ж. Веделя, має двоякий характер. По-перше, децентралізація, передаючи безпосередньо в руки зацікавленим особам керування справами, має переваги демократичного характеру, причому демократизм набагато більше реальний у місцевих масштабах, ніж у загальнонаціональному. По-друге, децентралізоване управління, якщо тільки для цього забезпечені необхідні кошти й умови, є набагато менш великобачимим і набагато більше практичним, ніж централізоване управління [3, с. 437].

Форми децентралізації можуть бути різними, наприклад, децентралізація політична, адміністративна або фінансова, і здійснюватися вона може по-різному: за допомогою деконцентрації або деволюції.

На думку Г. Бребана, децентралізація й деконцентрація – це два різних види переміщення владних повноважень із центра на місця [11]. А Черкасов вважає, що децентралізація – це передача центром окремих владних повноважень місцевим органам влади, а деконцентрація – це надання повноважень чиновникам, призначуваним із центра, або дроблення влади одного рівня [68]. Ж. Ведель під деконцентрацією розуміє «організаційну техніку, що складається в передачі важливих прав по прийняттю рішень представникам центральної влади, поставленим на чолі різних адміністративних округів або державних служб» [13].

Таким чином, деконцентрація – це передача компетенції на нижчі рівні в рамках єдиної централізованої адміністрації згідно з ієрархією (перерозподіл повноважень всередині системи державної влади згідно з ієрархією), тобто передача функцій управління від центральних органів влади нижчестоящим державним структурам [27, с. 307-308].

Прав французький дослідник Ролан Драго, який досить справедливо зауважує, що «деконцентрація має на увазі наявність місцевих органів, що залежать від уряду функціонально й у порядку підпорядкованості їхніх посадових осіб» [23].

Форми децентралізації відрізняються своїми особливостями, політичними наслідками, до яких вони призводять, і умовами досягнення успіху. Наприклад:

- у випадку деконцентрації центральний уряд розосереджує низку своїх функцій, таких як планування й фінансування серед регіональних філій, зберігаючи за собою загальний контроль. Деконцентрація являє собою, насамперед, адміністративну міру, при реалізації якої право прийняття рішень, як і раніше, залишається за центральними державними міністерствами та установами зі спеціальним статусом;

- у випадку деволюції центральний уряд передає певні повноваження й функції нижнім рівням уряду. Основна мета в цьому випадку полягає в наближенні уряду до населення, підвищенні його прозорості і підзвітності. У цих умовах місцевий уряд діє в загальних політичних рамках, установлених центральним урядом, але функціонує автономно в плані реалізації своїх функцій [37].

Отже, деволюція, як форма децентралізації, передбачає передачу повноважень від державних органів, автономно функціонуючим і демократичним шляхом сформованим органам місцевого управління. Як правило, це стосується системи надання відповідних послуг населенню: комунальних, охорони правопорядку, охорони здоров'я, освіти тощо. Місцеві органи управління самостійно приймають рішення щодо надання певних послуг населенню й фінансуванню своєї діяльності. В умовах деволюції органи місцевого самоврядування, що не входять до системи органів державної влади, мають більше автономії під час прийняття рішень на (суб)регіональному рівні [27, с. 308].

Прикладом деволюції є Великобританія, де вона має регіональний характер й асоціюється з делегуванням центральним урядом повноважень окремим частинам Королівства при повному збереженні суверенітету Центру. У Великобританії при деволюції відбувається розподіл фінансів із центру до регіонів, через відповідні програми. Британські вчені визначають деволюцію у двох варіантах. Перший варіант – законодавча, коли органам регіону надається право видавати закони. Другий варіант – адміністративна, коли органи відповідних субнаціональних одиниць отримують право реалізовувати закони й політику що розробляється центром, але пристосовує її до місцевих умов [71, р. 397].

У Великобританії також існує ще така форма децентралізації, як дивестиція (divestment), тобто пряма передача плануючих і виконавчих функцій від інститутів влади – недержавним організаціям, але вона незв'язана прямо з діяльністю органів місцевого самоврядування. Дивестування означає, що планування й адміністративна влада або інші

функції передаються в добровольчі, приватні або громадські організації. Вона часто проводиться із частковою передачею адміністративних функцій, у сполученні з дерегуляцією або частковою приватизацією [22].

Зважаючи на вищезазначені визначення, можна зробити висновки:

1) децентралізація – це делегування повноважень центральних органів державної влади місцевим державним органам;

2) децентралізація – це делегування повноважень центральних органів державної влади органам місцевого самоврядування.

На нашу думку, децентралізація означає, що в рамках централізованої держави створюються самостійні одиниці як носії місцевого самоврядування, громади, комуни, регіони, які представляють інтереси територіальних громад або їхніх об'єднань [26]. У межах місцевих та регіональних утворень їм передаються функції нормотворчості та управління. Тобто «метою децентралізації влади є чіткий і збалансований розподіл повноважень, ресурсів і відповідальності між центральними органами державного управління й місцевого самоврядування» [25, с. 78]. Отже, децентралізація дозволяє забезпечити достатній рівень адміністративної самостійності органів місцевого самоврядування, створює ефективну систему взаємодії органів місцевого самоврядування й громадськості із центральною владою.

Таким чином, унаслідок децентралізації органи місцевого самоврядування отримують правову і економічну можливість самостійно вирішувати переважну більшість своїх справ та проблем і надавати громадянам, які проживають на території громади, якісні публічні послуги. В цьому випадку місцеве самоврядування отримує державно-суспільний характер як інститут державної влади. Отримуючи державні повноваження, місцеве самоврядування має законодавчо закріплену відповідальність перед державною владою, а через це місцеві питання отримують державне значення, що, на думку О. Зінченко, є «запорукою утвердження в державі демократичних стандартів управління» [30, с. 21].

Підтвердженням цього є те, що по-перше, система місцевого самоврядування – це один з основних механізмів реалізації державної політики в соціальній сфері (освіта, охорона здоров'я, культура тощо), житлової, комунальної, транспортного обслуговування населення, благоустрою територій та ін.; по-друге, органам державної влади як центрального, так і регіонального рівнів далеко не байдуже рішення більшості питань місцевого значення, тому що від їх вирішення залежить економічна і політична ситуація в країні [27, с. 309].

У сучасних умовах українська держава повинна об'єктивно сприяти розвитку інституту місцевого самоврядування, що з огляду на свою

природу виступає сполучною ланкою між населенням і державними структурами. Таким чином, місцеве самоврядування – це реальний механізм реалізації широкого кола найбільш близьких населенню проблем і задоволення найбільш важливих потреб, а також рішення державних завдань силами місцевих органів влади шляхом передачі їм окремих державних повноважень.

Децентралізація державного управління в Україні зумовлена об'єктивними та суб'єктивними факторами. Її роль постійно зростає, що становить загальну закономірність раціонального, конструктивного й ефективного управління. Серед причин проведення децентралізації в системі державного управління визначають:

- ефективність: підвищення адміністративної й економічної ефективності розподілу обмежених ресурсів у зв'язку із кращим розумінням місцевих потреб;
- прозорість: чітко простежується зв'язок між коштами, виплаченими платниками податків, і рівнем послуг, забезпечених на місцевому рівні;
- субсидіарність: ретельність підвищується, якщо забезпечувати підлеглість демократично обраних посадових осіб своїм виборцям;
- мобілізація: широка колективна участь місцевого населення в діяльності місцевих установ повинна зміцнювати процеси прийняття рішень і розвитку демократії.

Співвідношення централізації та децентралізації в державному управлінні зумовлено політичними рішеннями та залежить від них. Різні моделі розподілу повноважень між ієрархічними щаблями у державному управлінні характеризують підходи до поділу влади та розподілу ресурсів між суперечливими інтересами учасників управлінського процесу. Політика децентралізації є ефективним соціально-політичним способом управління конфліктами в межах нелінійної ієрархії. Отже, головними завданнями та очікуваним результатом проведення політики децентралізації державного управління в Україні є:

- чітке розмежування сфер діяльності, функцій та відповідальності між центральним, регіональним та місцевим рівнями влади;
- виділення відповідних фінансових ресурсів та узгодження процедур бюджетного процесу для ефективного надання державних послуг;
- вдосконалення прозорої процедури прийняття рішень органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування із залученням громадян до управління державою;
- визначення послуг, які надає кожен із рівнів влади, чіткий розподіл власних і делегованих повноважень, усунення невідповідності між

повноваженнями щодо прийняття рішень і відповідальністю за надання послуг;

– розробка комунікаційних та інформаційних стратегій взаємодії різних рівнів влади з громадськістю [36, с. 13].

Отже, базовими формами децентралізації є: політична, територіальна, ринкова, адміністративна, фінансово-бюджетна та децентралізація надання громадських послуг.

Основоположним принципом, що зумовлює чіткий розподіл прав та обов'язків у виконавчій вертикалі з делегуванням конкретних повноважень і рішень на адміністративно-територіальний рівень, де вони можуть виконуватися найбільш ефективно, є принцип субсидіарності.

Таким чином, централізація і децентралізація позначають явище, дії, форму організації чи характеристику дій з управління. Як явище – це певний стан відносин між суб'єктом і об'єктом управління, що відбиває розподіл повноважень та відповідальності у прийнятті рішень стосовно внутрішніх стосунків і зовнішніх відносин системи. Децентралізація державного управління в широкому розумінні характеризує відносини держави з громадянським суспільством та людиною, а у вузькому – між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Децентралізацію в державному управлінні необхідно здійснювати комплексно у відносинах «держава – громадянське суспільство», «органи влади – людина», «державна виконавча влада – місцеве самоврядування».

2. Місцеві (територіальні) органи міністерств. Їхні функції та відносини з місцевими державними адміністраціями

Згідно з Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 визначено шість типів центральних органів виконавчої влади: міністерство, служба, інспекція, агентство, незалежні регулятори і органи зі спеціальним статусом. З 112 органів центральної виконавчої влади створено 63. З них 16 міністерств, 28 служб, 13 агентств і 7 інспекцій (після 24 грудня 2012 року 17 міністерств і 27 служб⁴).

⁴ 24 грудня 2012 року Президент України Віктор Янукович видав Указ № 726/2012 «Про деякі заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади». Відповідно до Указу в Україні створене нове міністерство – *Міністерство доходів і зборів України* (шляхом реорганізації Державної податкової служби України й Державної митної служби України). *Міністерство промислової політики України* (шляхом реорганізації Державного агентства України по управлінню державними корпоративними правами й майном). Замість Міністерства надзвичайних ситуацій

З 36 до 18 зменшилась кількість членів Кабінету Міністрів. Що не тільки змінило систему управління міністерствами і дозволило прискорити підготовку, узгодження і прийняття урядових рішень, уникати дублювання функцій.

Крім того, оптимізація системи центральних органів виконавчої влади суттєво наближає Україну до стандартів державного управління країн Євросоюзу. Зменшення кількості рівнів виконавчої влади оцінюється Європою як правильний крок, який створює більш чітку і зрозумілу систему управління державою. Урізання штату міністерств і відомств на 30 відсотків і секретаріату Кабінету Міністрів України на 50 відсотків позитивно відзначено країнами ЄС, які значно скоротили кількість своїх держслужбовців в умовах економічної кризи.

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» стаття 13 територіальні органи міністерства утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і коштів, передбачених на утримання міністерства, ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра Кабінетом Міністрів України. Пункти із цієї статті висвітлено нижче.

1. Територіальні органи міністерства можуть утворюватися, ліквідовуватися, реорганізовуватися міністром як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи, за погодженням із Кабінетом Міністрів України.

Територіальні органи міністерства утворюються у випадках, коли їх створення передбачено положенням про міністерство, затвердженим Президентом України.

2. Територіальні органи міністерства можуть утворюватися в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи (у разі їх утворення).

3. Територіальні органи міністерства діють на підставі положень, що затверджуються міністром. Типове положення про територіальні органи міністерства затверджується Кабінетом Міністрів України (Додаток А).

4. Територіальні органи міністерства набувають статусу юридичної особи з дня внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб

та фізичних осіб-підприємців запису про їх державну реєстрацію як юридичної особи.

Територіальні органи міністерства припиняються як юридичні особи з дня внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців запису про державну реєстрацію їх припинення.

5. Керівники територіальних органів міністерства призначаються на посади за погодженням з головами місцевих державних адміністрацій та звільняються з посад міністром, якщо інше не передбачено законом.

Заступники керівників територіальних органів міністерства призначаються на посади та звільняються з посад міністром.

Інші державні службовці територіальних органів міністерства призначаються на посади та звільняються з посад керівниками територіальних органів міністерства.

Працівники територіальних органів міністерства приймаються на роботу та звільняються з роботи керівниками територіальних органів міністерства.

6. Структуру територіальних органів міністерства затверджує міністр.

Штатний розпис та кошторис територіальних органів міністерства затверджує заступник міністра – керівник апарату [52].

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників центрального органу виконавчої влади і коштів, передбачених на його утримання, ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, Кабінетом Міністрів України. Пропозиції щодо утворення, реорганізації та ліквідації територіальних органів центрального органу виконавчої влади на розгляд міністрові вносить керівник центрального органу виконавчої влади.

Територіальними органами міністерств на рівні області є:

- управління, відділи Міністерства внутрішніх справ;
- управління Міністерства юстиції;
- управління (інспекції) Міністерства доходів і зборів.

Так, згідно з Наказами Міністерства юстиції районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції (далі – управління юстиції) є територіальними органами Міністерства юстиції України (Мін'юст). Управління юстиції підпорядковуються Мін'юсту та безпосередньо Головним управлінням юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. У складі управлінь юстиції діють реєстра-

ційні служби, які є структурними підрозділами управлінь юстиції, що забезпечують реалізацію повноважень Державної реєстраційної служби України (Укрдержреєстр), та підпорядковані реєстраційним службам головних управлінь юстиції та безпосередньо Укрдержреєстру.

Управління юстиції у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства юстиції України та іншими актами законодавства України, а також наказами головних управлінь юстиції.

Основними завданнями управління юстиції є:

- реалізація державної правової політики, а також забезпечення реалізації державної політики у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб);
- експертне забезпечення правосуддя;
- забезпечення роботи нотаріату;
- здійснення в межах повноважень міжнародно-правового співробітництва.

Міністерства доходів і зборів України (далі – Міндоходів) створено шляхом об'єднання податкової та митної служби. Створення Міністерства доходів та зборів України – це важлива інституційна реформа, яка цілком відповідає загальносвітовим і, насамперед, європейським трендам. Концентрація усіх функцій, пов'язаних з адмініструванням податкових та митних платежів, у рамках єдиної структури – це шлях, який обрали багато провідних країн, у тому числі Великобританія, Данія, Латвія, Канада.

Уперше в історії незалежної України у складі центральних органів виконавчої влади створено відомство, яке повністю відповідальне за поповнення державного бюджету.

Було створено організацію, яка є повноцінним регулятором інвестиційного клімату та умов ведення бізнесу з точки зору повноважень та компетенцій.

Вітчизняні підприємці та іноземні інвестори відтепер мають єдиного адресата, який від імені держави відповідає за створення рівної конкуренції, поміркованого оподаткування, якісний сервіс в адмініструванні обов'язкових платежів.

Наявність єдиного центру управління зробить процес прийняття рішень швидким та ефективним, і держава встигатиме реагувати на стрімкі зміни економічної кон'юнктури, актуальні тенденції, нагальні потреби платників.

Міністерство доходів і зборів визначено головним органом у системі органів центральної влади з питань забезпечення формування єдиної державної податкової, митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів, єдиного соціального внеску.

При Міністерстві й надалі функціонуватиме податкова міліція. Відповідно до Податкового та Кримінального процесуального кодексів вона виконуватиме функції по виявленню і розслідуванню злочинів у сфері оподаткування.

Територіальні органи Міндоходів створено шляхом реорганізації приєднання до відповідних територіальних органів Міністерства доходів і зборів територіальних органів Державної податкової служби та Державної митної служби, згідно з Постановою Кабінету Міністрів «Про утворення територіальних органів Міністерства доходів і зборів» від 20 березня 2013 р. № 229.

Структура Міністерства доходів і зборів України містить 27 Головних управлінь Міндоходів, 27 митних органів та Міжрегіональне головне управління Міндоходів – Центральний офіс з обслуговування великих платників податків.

Головні управління Міндоходів мають 326 податкових інспекцій. Крім того, по всій території України функціонує 470 Центрів обслуговування платників податків.

На рівні областей працюють Головні управління Міндоходів, які координують роботу митних пунктів і податкових інспекцій. Так, при Міндоходів Київщини функціонуватиме 12 податкових інспекцій, які утворені шляхом їх об'єднання, та 3 митних поста (Східний термінал, аеропорт Бориспіль та Святошин). При Міндоходів у Миколаївській області (табл. 2.4.2) 4 податкові інспекції у місті Миколаєві, 6 об'єднаних податкових інспекцій, та одна спеціалізована.

Таблиця 2.4.2

Територіальні органи Міндоходів у Миколаївській області

1	Головне управління Міндоходів у Миколаївській області
2	Миколаївська митниця Міндоходів
ДПІ у районах міста Миколаєва	
3	Державна податкова інспекція у Ленінському районі м. Миколаїв Головного управління Міндоходів
4	Державна податкова інспекція у Корабельному районі м. Миколаїв Головного управління Міндоходів
5	Державна податкова інспекція у Центральному районі м. Миколаїв Головного управління Міндоходів
6	Державна податкова інспекція у Заводському районі м. Миколаїв Головного управління Міндоходів
Об'єднані ДПІ	
7	Вознесенська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління Міндоходів
8	Очаківська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління Міндоходів
9	Первомайська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління Міндоходів

Закінчення табл. 2.4.2

10	Южноукраїнська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління Міндоходів
11	Баштанська об'єднана державна податкова інспекція Головного управління Міндоходів
12	Жовтнева об'єднана державна податкова інспекція Головного управління Міндоходів
Спеціалізовані державні податкові інспекції	
13	СДПі ВПП у м. Миколаїв ГУ Міндоходів у Миколаївській області

Головними функціями Головного управління Міндоходів у області є:

- забезпечення реалізації державної податкової та державної митної політики, а також боротьба з правопорушеннями під час застосування податкового, митного (при виконанні повноважень з контрольно-перевірочної, оперативно-розшукової роботи, досудового розслідування та перевірки фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом) законодавства, здійснення в межах своїх повноважень контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів та інших платежів;

- забезпечення реалізації державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів; забезпечення реалізації державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а також боротьба з правопорушеннями при застосуванні законодавства з питань сплати єдиного внеску;

- забезпечення реалізації державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установлений законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності (крім ліцензій на здійснення митної брокерської діяльності), що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, торгових патентів.

3. Територіальні органи державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади

Територіальні органи (підрозділи) державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) є державними органами, які утворюються відповідними ЦОВВ для реалізації їх функцій та

повноважень на місцевому територіальному рівні, тобто в областях або районах, містах Київ та Севастополь.

Разом із власне апаратом відповідного центрального органу (державного комітету) вони утворюють так звану виконавчу вертикаль галузевої чи функціональної спрямованості, яка отримала визначення як система міністерства або система державного комітету.

Територіальні органи центральних органів виконавчої влади на рівні області, що входять структурно до складу обласних державних адміністрацій:

- Управління Державного казначейства;
- Управління статистики;
- Управління Пенсійного фонду України;
- Відділення Фонду державного майна України;
- Управління екології та природних ресурсів;
- Інспекція з питань захисту прав споживачів;
- Управління Держземагентства;
- Управління Держсанепідслужби;
- Обласний центр зайнятості;
- Управління державної служби Національного агентства України з державної служби;
- Територіальна державна інспекція з питань праці.

Зазвичай на місцевому рівні органами державних комітетів є управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, які підзвітні й підконтрольні відповідним центральним органам. Ці підрозділи реалізують на відповідній території політику держави та функції державного управління в питаннях охорони здоров'я, праці та зайнятості, соціального захисту населення тощо, що фактично відповідає галузевим повноваженням місцевих адміністрацій.

Особливу групу становлять місцеві органи (територіальні підрозділи) державних комітетів, які не входять структурно до складу обласних державних адміністрацій, але взаємодіють з ними в питаннях реалізації державної політики в регіонах і є, по суті, «продовженням» центральних органів виконавчої влади, їх представництвом на місцях. До їх складу належать:

- територіальні відділення Антимонопольного комітету;
- відділення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку;
- управління, відділи Служби безпеки України;
- управління, відділи Державного комітету статистики;
- управління, відділи Державної фінансової інспекції;

– управління Державного комітету у справах захисту прав споживачів тощо.

Як зазначає А. Мельник, більшість цих органів бере участь у реалізації економічної і соціальної політики держави на території регіону (області, адміністративного району, міста). Кожен із цих органів у межах дорученої йому сфери відання організовує виконання законодавчих актів та контроль за їх реалізацією, прогнозує перспективні напрямки і стратегічні цілі, бере участь у реалізації загальнодержавних і регіональних програм економічного і соціального розвитку, реалізує функції з державного регулювання економіки, виконує функції внутрішньо-організаційного забезпечення роботи. Крім загальних, вони виконують на відповідній території і спеціальні функції [39, с. 75].

Так, територіальне відділення Антимонопольного комітету України контролює дотримання антимонопольного законодавства, накладає стягнення за його порушення, розробляє заходи з демонополізації економіки.

Наприклад, Миколаївське обласне територіальне відділення Антимонопольного комітету України створено 04 травня 1994 року. Територіальне відділення є юридичною особою – органом у системі Антимонопольного комітету України. Відділення, має самостійний баланс, реєстраційні рахунки в Державному казначействі України, печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням.

Відділення утворюється Антимонопольним комітетом України, йому підпорядковане і підзвітне. Спрямування, координація і контроль діяльності територіального відділення здійснюються Головою, його заступниками, державними уповноваженими Антимонопольного комітету України згідно з розподілом функціональних обов'язків. Свої завдання відділення здійснює у відповідному регіоні, а у випадках, передбачених законодавством, та за дорученням Голови Антимонопольного комітету України – за межами регіону.

Відділення у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України «Про Антимонопольний комітет України», «Про захист економічної конкуренції», «Про захист від недобросовісної конкуренції», іншими нормативно-правовими актами України, рішеннями Комітету, наказами Голови Комітету.

Основним завданням відділення є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики в частині:

– здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів,

запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції;

- контролю за узгодженими діями суб'єктів господарювання та регулюванням цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;

- сприяння розвитку добросовісної конкуренції;

- здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту економічної конкуренції у сфері державних закупівель.

Територіальне відділення Фонду держмайна України розробляє проекти програм приватизації, організовує і контролює їх виконання тощо. Так, Регіональне відділення ФДМУ по Миколаївській області було створено 5 травня 1992 року. Основні завдання Регіонального відділення полягають у реалізації повноважень Фонду державного майна України, зокрема, державної політики у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, що належать до сфери його управління, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності.

Трансформація структури ЦОВВ в Україні та їхніх функцій у ході адміністративної реформи (вид політико-правової реформи, яка здійснюється у сфері виконавчої влади і стосується як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин з органами місцевого самоврядування), передбачає реформування ключових елементів системи місцевих (територіальних) органів міністерств.

Президентом України як гарантом Конституції з метою впровадження системних змін та модернізації моделі державного управління, яка зробить владу доступною, прозорою та ефективною, наприкінці 2010 року в Україні розпочато адміністративну реформу. Підвищення ефективності державного управління шляхом реформування державної служби й виконавчої влади є одним з напрямів стратегічних перетворень, визначених Президентською Програмою економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

Основні результати адміністративної реформи на центральному рівні

Структурна реорганізація органів виконавчої влади на центральному рівні на сьогодні вже відбулась. У результаті чого:

а) оптимізовано систему органів виконавчої влади:

- усунуто конфлікт функцій та дублювання;

- запроваджено європейський підхід до типології центральних органів виконавчої влади та чітко визначено зони відповідальності

ЦОВВ: міністерство (формування державної політики), державна служба (надання послуг), державна інспекція (контроль та нагляд), державне агентство (управління майном). Унаслідок чого:

- зменшено кількість ЦОВВ з 111 до 74;
- затверджено нові положення про ЦОВВ;
- ліквідовано 46 урядових органів у системі ЦОВВ;

б) реформовано систему прийняття урядових рішень:

- внесено зміни до Закону України «Про Кабінет Міністрів України»;
- зменшено кількість членів Кабінету Міністрів України з 36 до 16;
- скорочено чисельність працівників Секретаріату КМУ на 50 %;
- ліквідовано урядові комітети;
- скорочено кількість заступників міністрів та керівників ЦОВВ з 5-10 до 2-3, запроваджено в міністерствах посаду заступника міністра – керівника апарату (має статус державного службовця);

в) реформовано систему контролю і нагляду:

- кількість контролюючих органів скорочено з 69 до 11;
- розпочато реформу системи технічного регулювання;
- закладено основу для оптимізації системи контролю за безпечністю харчових продуктів.

Щодо реформування місцевої влади, то найближчим часом буде проведено другий етап адмінреформи – реформу системи місцевих адміністрацій та територіальних органів ЦОВВ.

Основні принципи реформи:

- децентралізація (ліквідація надлишкових функцій місцевих ОВВ, реструктуризація або приватизація державних підприємств, усунення дублювань між місцевими державними адміністраціями та територіальними органами ЦОВВ);

- узгодженість державного управління з ринковою економікою (аутсорсинг державних функцій, конкуренція щодо надання державних послуг, скорочення кількості заступників губернаторів, скорочення кількості чиновників, об'єднання посад для більш чіткого розмежування повноважень, розподіл функцій органів місцевого самоврядування, які здійснюються на різних територіальних рівнях);

- інституціоналізація служби в органах місцевого самоврядування (становлення інституту служби в органах місцевого самоврядування через ухвалення Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері надання державних послуг.

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. З'ясуйте зміст таких понять: *централізація та децентралізація*. Яка їхня роль у структурній організації державного управління?
2. Назвіть місцеві (територіальні) органи (підрозділи) міністерств у виконавчій вертикалі. Їхні функції та відносини з місцевими державними адміністраціями.
3. Назвіть місцеві (територіальні) органи (підрозділи) державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади, їхні типи.
4. Назвіть функції місцевих (територіальні) органів державних комітетів.
5. Поясніть поняття «централізація» і «децентралізація» організації та наведіть їхні переваги та недоліки.

СЛОВНИК ТЕРМІНІВ

Деволюція – процес, за якого регіони всередині держави вимагають і отримують політичну владу й дедалі більшу автономію за рахунок центральної влади.

Деконцентрація влади – передача функцій локальним представникам центральної влади.

Децентралізація – процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління.

Децентралізація державного управління – це процес передачі відповідальності за планування та реалізацію ресурсного забезпечення, розподілу й інших компонентів соціального управління від центральних органів державної влади до регіональних, місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування – це реальний механізм реалізації широкого кола найбільш близьких населенню проблем і задоволення найбільш важливих потреб, а також рішення державних завдань силами місцевих органів влади шляхом передачі їм окремих державних повноважень.

Субсидіарність – організаційний та правовий принцип, згідно з яким завдання повинні вирішуватися на самому низькому, малому або віддаленому від центру рівні, на якому їх вирішення можливе і ефективне.

Централізація – це принцип володіння владними повноваженнями, згідно з яким територіальні органи влади у своїй діяльності залежать від центральних органів.

МАТЕРІАЛИ ДЛЯ СЕМІНАРСЬКОГО ЗАНЯТТЯ

Завдання 1. Охарактеризуйте централізацію та децентралізацію в структурній організації державного управління.

Завдання 2. Зробіть таблицю «Місцеві (територіальні) органи міністерств та їхні функції».

Завдання 3. Складіть схему «Територіальні органи державних комітетів».

ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ ДЛЯ ПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

1. Переваги централізації:

- а) рішення приймають швидко;
- б) усувається дублювання робіт;
- в) менеджери схильні до ініціативи;
- г) не потрібно розробляти детальні плани.

2. Недоліки децентралізації:

- а) рішення приймає особа, яка погано ознайоmlена з конкретною ситуацією;
- б) дві лінії комунікацій;
- в) особи, які приймають рішення, рідко спілкуються з виконавцями;
- г) рішення можуть прийматися на основі неповної інформації.

3. На якому етапі встановлюється норма співвідношення між: централізацією та децентралізацією менеджменту?

- а) при формуванні організаційної структури управління;
- б) при визначенні місії підприємства;
- в) при доборі працівників;
- г) при виборі виду діяльності підприємства.

4. Специфічність територіальної організації державного управління обумовлена:

- а) діяльністю територіальних органів державної виконавчої влади;
- б) діяльністю органів місцевого самоврядування;
- в) характером і масштабом території як об'єкта територіальної організації державного управління;
- г) діяльністю територіальних органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

5. Базовими принципами територіальної організації влади є:

- а) принципи зв'язку та розвитку;
- б) принципи ієрархії та спеціалізації;
- в) принципи цілеспрямованості та організованості;
- г) принципи централізації, децентралізації.

6. Структурою системи державного управління є:

- а) спосіб упорядкування державного управління;
- б) організація головних правил утворення зв'язків між елементами системи державного управління на територіальному рівні;
- в) механізм взаємодії між територіальними органами державного управління;
- г) сукупність зв'язків між територіальними органами державного управління.

7. Основні принципи територіальної організації державного управління втілюються в таких процесах:

- а) ієрархія та субсидіарність;
- б) централізація, децентралізація, деконцентрація;
- в) делегування, субсидіарність;
- г) розподіл влади та стримувань і противаг.

8. У якій відповіді правильно визначено територіальну поширеність повноважень міністерств, інших центральних органів виконавчої влади?

- а) повноваження міністерств поширюються на окремі сфери управління, визначені законом;
- б) повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади
- в) поширюються на всю територію держави;
- г) повноваження міністерств поширюються на всю територію держави, а інших центральних органів виконавчої влади поширюються на окремі сфери управління;
- д) повноваження центральних органів виконавчої влади поширюються на відповідні адміністративно-територіальні одиниці;
- е) повноваження міністерств поширюються на відповідні адміністративно-територіальні одиниці.

9. У якій відповіді правильно вказано ким призначаються на посади та звільняються керівники територіальних органів міністерства?

- а) Кабінетом Міністрів України за погодженням з головами місцевих державних адміністрацій, якщо інше не передбачено законом;
- б) Прем'єр-міністром України за погодженням з головами місцевих державних адміністрацій, якщо інше не передбачено законом;
- в) міністром за погодженням з головами місцевих державних адміністрацій, якщо інше не передбачено законом;
- г) міністром;
- д) Прем'єр-міністром України.

10. У яких випадках створюються територіальні органи центрального органу виконавчої влади?

- а) створюються у випадках, коли їх створення вимагає Президент України;
- б) створюються у випадках, коли їх створення передбачено положенням про центральний орган виконавчої влади, затвердженим Прем'єр-міністром України;
- в) створюються у випадках, коли їх створення передбачено положенням про центральний орган виконавчої влади, затвердженим Президентом України;
- г) створюються у випадках, передбачених Законом;
- д) створюються у випадках, передбачених законом «Про центральні органи виконавчої влади»

11. У якій відповіді правильно вказано законодавчо визначений правовий статус антимонопольного комітету України?

- а) центральний орган виконавчої влади;
- б) центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом;
- в) консультативно-дорадчий орган;
- г) орган виконавчої влади;
- д) центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується міністром;

12. Виберіть відповідь, у якій правильно вказано хто призначає на посади та звільняє голів Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України.

- а) Президент України;
- б) Президент України за згодою Верховної Ради України;
- в) Прем'єр міністр України;
- г) Прем'єр міністр України за поданням Президента України;
- д) Президент України за поданням Прем'єр-міністра України.

13. Територіальний устрій України, згідно з Конституцією, ґрунтується на принципах:

- а) децентралізації;
- б) федералізму;
- в) єдності та цілісності державної території;
- г) централізації;
- д) гуманізму.

14. Систему адміністративно-територіального устрою України складають:

- а) АРК, області, райони, міста, райони у містах, селища, сели;
- б) області, райони, міста, райони у містах, селища, сели;
- в) АРК, області, райони, міста, селища, сели.

15. До складу України входять:

- а) 23 області та АРК;
- б) 24 області, АРК, м. Київ та м. Севастополь;
- в) 24 області, АРК, м. Севастополь.

16. Якому із нижчеперелічених органів публічної влади належить повноваження щодо затвердження Державного бюджету України:

- а) Верховній Раді України;
- б) Президентові України;
- в) Кабінету міністрів України;
- г) Національному банку України;
- д) Рахунковій палаті Верховної Ради України.

17. Координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України є:

- а) міністерство оборони;
- б) командування Збройних Сил;
- в) Служба безпеки України;
- г) міністерство внутрішніх справ;
- д) Рада національної безпеки і оборони України.

18. Який орган державної влади координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони:

- а) Кабінет Міністрів України;
- б) Верховна Рада України;
- в) Служба безпеки України;

- г) Рада національної безпеки і оборони України;
- д) Адміністрація Президента України.

ТЕМИ РЕФЕРАТИВ

1. Централізація та децентралізація в структурній організації державного управління.
2. Місцеві (територіальні) органи (підрозділи) міністерств у виконавчій вертикалі.
3. Місцеві (територіальні) органи (підрозділи) державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади.

ТЕМА 2.5

МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ



Іноді важче управляти однією людиною,
ніж великим народом.
Люк де Клап'є де Вовенарг

План

1. Основні завдання, правовий статус, компетенція місцевих державних адміністрацій.
2. Повноваження місцевих державних адміністрацій.
3. Відносини місцевих державних адміністрацій (МДА) у системі вертикальних та горизонтальних зв'язків.
4. Структура місцевих державних адміністрацій.

1. Основні завдання, правовий статус, компетенція місцевих державних адміністрацій

Відповідно до чинної Конституції України і Закону України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» виконавчу владу в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві та Севастополі здійснюють міські державні

адміністрації. Місцеві державні адміністрації – це єдиначальні місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції, наділені правом представляти інтереси держави і приймати від її імені владні рішення на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Правовою основою організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади є положення статей 118 і 119 Конституції України, а також відповідні положення Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Місцеві державні адміністрації в межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами. Тобто місцеві державні адміністрації перебувають у системі подвійного підпорядкування. Вони в цілому підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня та відповідним радам (обласним та районним) щодо повноважень, делегованих їм цими радами. Щодо здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі то її здійснення визначаються окремими законами України [49].

Місцеві державні адміністрації очолюються головами відповідних місцевих державних адміністрацій. Основними функціями голів місцевих державних адміністрацій є організаційно-розпорядча, представницька, установчо-номінаційна та інформаційна.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України на строк повноважень Президента України. Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій Прем'єр-міністру України вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій. На кожну посаду вноситься одна кандидатура. Президент України може доручити Прем'єр-міністру України внести подання про призначення головою місцевої державної адміністрації іншої кандидатури. Голови місцевих державних адміністрацій набувають повноважень з моменту призначення (ст. 8. Закону України «Про місцеві державні адміністрації»).

Відповідно до ст. 9. Закону України «Про місцеві державні адміністрації» повноваження голів місцевих державних адміністрацій припиняються Президентом України у разі:

- 1) порушення ними Конституції України і законів України;
- 2) втрати громадянства, виявлення факту подвійного громадянства;
- 3) визнання судом недієздатним;
- 4) виїзду на проживання в іншу країну;
- 5) набрання законної сили обвинувальним вироком суду;
- 6) порушення вимог несумісності;

8) висловлення недовіри двома третинами від складу відповідної ради;

9) подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням.

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій можуть бути припинені Президентом України у разі:

1) прийняття відставки голови відповідної обласної державної адміністрації;

2) подання Прем'єр-міністра України з підстав, передбачених законодавством про державну службу;

3) висловлення недовіри простою більшістю голосів від складу відповідної ради;

4) з інших підстав, передбачених цим та іншими законами України;

5) з ініціативи Президента України.

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій припиняються також у разі їх смерті.

У разі обрання нового Президента України голови місцевих державних адміністрацій продовжують здійснювати свої повноваження до призначення в установленому порядку нових голів місцевих державних адміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Вони одноособово приймають рішення шляхом розпорядження і несуть за них відповідальність згідно із законодавством.

Голови обласних державних адміністрацій інформують Президента України і Кабінет Міністрів України та щорічно звітують перед ними про виконання місцевою державною адміністрацією покладених на неї повноважень, а також суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань удосконалення чинного законодавства України і практики його реалізації, системи державного управління.

Місцеві державні адміністрації під час здійснення своїх повноважень у сфері управління взаємодіють із відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. Управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади. Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань. З питань здійснення повноважень місцевих державних

адміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні і підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій.

Обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за їх діяльністю. Голови районних державних адміністрацій регулярно щорічно інформують про свою діяльність голів обласних державних адміністрацій та на вимогу звітують перед ними. В Автономній Республіці Крим діяльність районних державних адміністрацій у межах своїх повноважень спрямовує та контролює Рада міністрів Автономної Республіки Крим.

Відповідно до ст. 10. Закону України «Про місцеві державні адміністрації» перший заступник та заступники голів місцевих державних адміністрацій виконують обов'язки, визначені головами відповідних державних адміністрацій, і несуть персональну відповідальність за стан справ на дорученій їм ділянці роботи. Перший заступник та заступники голови обласної державної адміністрації призначаються на посаду та звільняються з посади головою обласної державної адміністрації за погодженням із Кабінетом Міністрів України. Перший заступник та заступники голови районної державної адміністрації призначаються на посаду та звільняються з посади головою районної державної адміністрації за погодженням з головою обласної державної адміністрації. Перші заступники та заступники голів місцевих державних адміністрацій заявляють про припинення своїх повноважень новопризначеним головам місцевих державних адміністрацій у день їх призначення.

Посадові особи місцевих державних адміністрацій є державними службовцями, їх основні права, обов'язки, відповідальність, умови оплати праці і соціально-побутового забезпечення визначаються Законом України «Про державну службу».

Типове положення про структурні підрозділи місцевої державної адміністрації та рекомендаційний перелік її структурних підрозділів затверджуються Кабінетом Міністрів України. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606 «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій» (Додаток А).

Голови місцевих державних адміністрацій (ст. 5 *Закону України «Про місцеві державні адміністрації»*) формують склад і структуру місцевих державних адміністрацій у межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністра-

цій, а також з урахуванням вимог статті 18 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Апарат місцевих державних адміністрацій очолює керівник, який призначається на посаду головою місцевої держадміністрації. Голова місцевої державної адміністрації затверджує положення та визначає структуру апарату, призначає на посади і звільняє з посад керівників та інших працівників структурних підрозділів апарату.

1. Відділи та інші підрозділи апарату обласної державної адміністрації:

- Організаційний відділ;
- Відділ кадрової роботи та з питань державної служби;
- Відділ роботи із зверненнями громадян;
- Юридичний відділ;
- Загальний відділ;
- Відділ контролю;
- Відділ бухгалтерського обліку;
- Відділ взаємодії з правоохоронними органами;
- Відділ з питань оборонної та мобілізаційної роботи;
- Відділ інформаційно-комп'ютерного забезпечення;
- Господарський відділ;
- Прес-служба;
- Відділ з питань режимно-секретної роботи.

2. Управління, відділи та інші структурні підрозділи облдержадміністрації (табл. 2.5.1)

Таблиця 2.5.1

**Структурні підрозділи
Миколаївської обласної державної адміністрації**

Департамент фінансів	Департамент агропромислового розвитку
Департамент економічного розвитку, торгівлі та туризму	Департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю
Департамент соціального захисту населення	Департамент освіти, науки та молоді
Управління інфраструктури	Управління охорони здоров'я
Управління з питань надзвичайних ситуацій	Відділ з питань фізичної культури і спорту
Управління культури, національностей та релігій	Управління житлово-комунального господарства
Управління капітального будівництва	Управління містобудування та архітектури
Управління з питань майна комунальної власності	Управління екології і природних ресурсів
Відділ державних адміністраторів та забезпечення їх діяльності	Служба у справах дітей
Державний архів Миколаївської області	

На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів – накази.

Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами. Акти місцевих державних адміністрацій, які відповідно до закону є регуляторними, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Місцеві державні адміністрації, реалізуючи надані їм повноваження, здійснюють управління дорученими галузями (сферами) суспільного життя і несуть відповідальність за стан справ у цих галузях. Об'єктами управління з боку місцевих державних адміністрацій є заклади освіти, культури, охорони здоров'я, які перебувають у їх підпорядкуванні; радіо, телебачення, друковані засоби інформації, засновниками яких є ці адміністрації; об'єкти, які забезпечують діяльність державних підприємств, установ і організацій та перебувають на місцевому бюджеті; інвестиційні фонди, засновниками яких є ці адміністрації; інші об'єкти управління згідно з чинним законодавством.

Місцеві державні адміністрації є юридичними особами, мають печатки із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, рахунки в установах банків України. Місцеві державні адміністрації знаходяться, відповідно, в обласних і районних центрах, містах Київ та Севастополь. На будинках, де розміщуються місцеві державні адміністрації та їх структурні підрозділи, вивішуються таблички з зображенням Державного Герба України та найменуванням розташованого там органу та піднімається Державний Прапор України.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини

депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Проектом концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що схвалений Указом Президента України 2013 р., передбачається поступове реформування системи територіальної організації влади:

— на рівні областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя та на рівні районів діятимуть місцеві державні адміністрації, які наділяються повноваженнями контролю за законністю актів органів місцевого самоврядування на відповідній території, координують діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади. Інші повноваження місцевих державних адміністрацій визначатимуться, зважаючи на принцип субсидіарності;

— територіальні органи центральних органів виконавчої влади здійснюють контрольні функції щодо забезпечення виконання законодавства України на відповідній території, надають адміністративні послуги населенню та юридичним особам у найбільш прийнятній формі та спосіб, здійснюють постійний моніторинг диспропорцій у доступі до послуг на відповідній території;

— формування та структура територіальних органів центральних органів виконавчої влади має визначатися максимальним доступом громадян та юридичних осіб до послуг, що надаються цими органами.

2. Повноваження місцевих державних адміністрацій

Повноваження – це офіційно надане кому-небудь право певної діяльності, ведення справ. У юридичній енциклопедії термін «повноваження» використовується для характеристики «сукупності прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій» [69, с. 590]. Автори підручника «Адміністративне право України, академічний курс» теж визначають повноваження як комплекс прав і обов'язків [4, с. 265].

В українських нормативно-правових актах повноваження визначаються як документ, яким одній або декільком особам у встановленому законом порядку доручено представляти Україну [29, с. 69]. По суті, повноваження визначають межі будь-якої діяльності, рамки відповідальності, звітності, підконтрольності, формують єдину систему будь-

якого органу. Завдяки повноваженням регулюються державно-правові, державно-управлінські суспільні відносини. Існування будь-якого органу, зокрема органу державної влади, неможливе без наділення його владними повноваженнями.

Повноваження органу виконавчої влади – це закріплені за органом виконавчої влади права і обов'язки (у 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.

Повноваження місцевих державних адміністрацій, визначені статтею 119 Конституції України та Законом України «Про місцеві державні адміністрації» стаття 2 на відповідній території, забезпечують:

- 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
- 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;
- 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;
- 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;
- 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Поряд із терміном «повноваження» іноді використовується термін «компетенція». Деякі дослідники, наприклад, Ю. Шемшученко, вважають, що терміни «повноваження» та «компетенція» близькі за своїм значенням [69]. По суті, компетенція – це «сукупність встановлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо» [69, с. 196]. Як бачимо, це визначення фактично ототожнює повноваження та компетенцію будь-яких органів, у тому числі й органів державної влади.

Дійсно поняття «повноваження» і «компетенція» близькі за змістом, але різняться, насамперед, за повнотою елементів, що є складовими того чи іншого явища [17, с. 26-27]. На думку Ю. Тихомирова, встановлення компетенції – це нормативне закріплення предметів відання, прав і обов’язків [61, с. 218]. Повноваження разом із компетенцією органів складають правовий статус органу влади [16, с. 178]. Повноваження є складовою поняття компетенція в публічному праві, як правильно зазначив Ю. Тихомиров [63, с. 35.], однак роль повноваження не є суто забезпечувальною, як і поняття компетенція, поняття повноваження має самостійне значення в системі поняттєвого апарату права і держави, воно є також базовим, ключовим поняттям.

Основні повноваження районних та обласних державних адміністрацій передбачені статтями 17-29 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Повноваження місцевих державних адміністрацій поділяються на *власні* і *делеговані* (надані).

Власні повноваження місцевих державних адміністрацій за змістом і ступенем охоплення об’єктів управління у свою чергу класифікуються на *загальні* (як органу загальної компетенції) і *спеціальні* (галузеві), які стосуються певної сфери суспільного життя.

До компетенції місцевих державних адміністрацій входить забезпечення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законності, правопорядку, Додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного і культурного розвитку, програм охорони довкілля, програм національно-культурного розвитку меншин; підготовки і виконання відповідних бюджетів; управління, переданими в законному порядку об’єктами державної власності; здійснення державного контролю в межах, визначених законодавством; взаємодії з органами місцевого самоврядування та реалізації інших наданих державою повноважень.

Законодавством визначено такі основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій, а саме в галузях:

- економічного та соціального розвитку – розробка програм соціально-економічного розвитку і забезпечення їх виконання;
- бюджету і фінансів – складання проекту відповідного бюджету і забезпечення його виконання;
- управління майном, приватизації та підприємництва – здійснення на відповідній території управління об’єктами, що перебувають у переданій до сфери управління державної адміністрації власності;

- містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торгівельного обслуговування, транспорту і зв'язку – організація експертизи містобудівної документації, забезпечення обслуговування населення підприємствами вказаних галузей;

- використання та охорони земель, природних ресурсів і довкілля – розробка і забезпечення виконання програм у сфері екології;

- науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді, соціального забезпечення та соціального захисту – реалізація державної політики в цих сферах;

- зайнятості населення, праці та заробітної плати – реалізація державних гарантій у сфері праці;

- міжнародних та зовнішньоекономічних відносин – забезпечення сприяння розвитку міжнародного співробітництва;

- оборонної роботи – забезпечення законодавства про військовий обов'язок.

До відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України (ст. 13 *Закону України «Про місцеві державні адміністрації»*), належить вирішення питань:

- 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;

- 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій;

- 3) бюджету, фінансів та обліку;

- 4) управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики;

- 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;

- 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх;

- 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;

- 8) зовнішньоекономічної діяльності;

- 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;

- 10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Місцеві державні адміністрації вирішують й інші питання, віднесені законами до їх повноважень.

Місцеві державні адміністрації можуть здійснювати повноваження інших органів (ст. 14 *Закону України «Про місцеві державні адміністрації»*).

Стосовно здійснення місцевими державними адміністраціями повноважень інших органів використовується два терміни. Частина 1

ст. 14 Закону передбачає здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм відповідними радами повноважень місцевого самоврядування, а частина 2 статті 14 передбачає здійснення місцевими державними адміністраціями переданих їм окремих повноважень органів виконавчої влади вищого рівня.

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.

Термін «делеговані повноваження» у законодавстві України був закріплений уперше в 1992 році, з ухваленням Закону України «Про внесення змін і доповнень до Закону УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», в якому було врегульовано питання делегування повноважень органами державної виконавчої влади виконавчим органам місцевих Рад, а визначення терміну «делеговані повноваження» було нормативно закріплено лише у 1997 році у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», тобто через п'ять років.

Юридична природа делегованих повноважень визначається обов'язковими ознаками делегованих повноважень, серед яких: а) делегування повноважень має базуватися на вільному волевиявленні обох суб'єктів делегування; б) делегування повноважень повинно супроводжуватися укладенням адміністративного договору; в) делегування повноважень має обов'язково супроводжуватися передачею фінансових та/або матеріальних ресурсів для забезпечення належної реалізації делегованим суб'єктом делегованих повноважень; г) переделегування (субделегування) повноважень не допускається, бо це суперечить цілям і намірам органу, що делегує повноваження; д) делегований суб'єкт несе юридичну відповідальність за належне виконання делегованих повноважень.

Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : автореф. / Г. В. Бублик. – с. 10.

Делеговані повноваження місцевих державних адміністрацій – це повноваження, що їх набувають адміністрації шляхом передачі їм для виконання від інших суб'єктів за власним рішенням останніх або на підставі закону. Зважаючи на зміст делегованих повноважень, безпосередньо процес делегування повноважень повинен супроводжуватися

передачею делегуючим суб'єктом суб'єкту делегування матеріальних та фінансових ресурсів для забезпечення належного виконання останнім делегованих повноважень.

Місцеві державні адміністрації можуть здійснювати повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами. Делегування повноважень – важливий інститут у взаєминах місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 районні, обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям такі повноваження:

1) підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, цільових програм з інших питань, а в місцях компактного проживання національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку, проектів рішень, інших матеріалів з питань, передбачених цією статтею; забезпечення виконання рішень ради;

2) підготовка пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно областей та загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України;

3) забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

4) підготовка і подання до відповідних органів виконавчої влади фінансових показників і пропозицій до проекту Державного бюджету України;

5) сприяння інвестиційній діяльності на території району, області;

6) об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, і населення, а також бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, шляхів місцевого значення та на заходи щодо охорони праці та охорони навколишнього природного середовища;

7) залучення в порядку, встановленому законом, підприємств, установ та організацій, які не належать до комунальної власності, до участі в обслуговуванні населення відповідної території, координація цієї роботи;

8) затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форм власності, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту;

9) підготовка питань про визначення у встановленому законом порядку території, вибір, вилучення і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією;

10) організація охорони, реставрації, використання пам'яток історії та культури, архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та садибних комплексів, природних заповідників місцевого значення;

11) підготовка висновків щодо проектів місцевих містобудівних програм відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що затверджуються сільськими, селищними, міськими радами;

12) видача замовникам відповідно до законодавства містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок за межами населених пунктів;

13) забезпечення відповідно до законодавства розвитку науки, усіх видів освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, туризму; сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел, роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, сім'ї та молоді;

14) підготовка і подання на затвердження ради пропозицій щодо організації територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом;

15) вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення (від 19.06.2003);

16) координація на відповідній території діяльності місцевих землепорядних органів;

17) здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням земельних ділянок;

18) забезпечення виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих районними, обласними радами від 11.09.2003 – набирає чинності з 15.01.2004 року).

Крім зазначених у частині першій цієї статті повноважень, обласні ради делегують обласним державним адміністраціям ще такі:

1) визначення відповідно до закону розміру відрахувань підприємствами, установами та організаціями, що надходять на розвиток шляхів загального користування в області;

2) погодження у випадках, передбачених законом, з відповідними сільськими, селищними, міськими радами питань щодо розподілу коштів за використання природних ресурсів, які надходять до фондів охорони навколишнього природного середовища;

3) підготовка проектів рішень про віднесення лісів до категорії захисності, а також про поділ лісів за розрядами такс у випадках і порядку, передбачених законом;

4) прийняття у встановленому законом порядку рішень про заборону використання окремих природних ресурсів загального користування;

5) визначення відповідно до законодавства режиму використання територій рекреаційних зон;

6) затвердження для підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, лімітів викидів і скидів забруднюючих речовин у довкілля та лімітів розміщення відходів у випадках, передбачених законом.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ст. 72 місцеві державні адміністрації є підзвітними відповідним районним, обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів, підзвітними і підконтрольними у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, а також у виконанні рішень рад з цих питань.

Кабінет Міністрів України в межах, визначених законами України, може передавати місцевим державним адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня. Передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

Отже, делегування повноважень – це один із способів встановлення компетенції місцевих органів публічної влади. Він є важливим організаційно-правовим інститутом децентралізації публічної влади, що має велике значення для всіх процесів побудови правової держави і, зокрема, для підвищення ефективності діяльності системи місцевих органів публічної влади.

3. Відносини місцевих державних адміністрацій (МДА) у системі вертикальних та горизонтальних зв'язків

Складовою державно-управлінських відносин є відносини місцевих державних адміністрацій, які виникають між органами державної влади у горизонтальних та вертикальній проекціях.

Відносини місцевих державних адміністрацій поділяються:

- а) *за характером*: на адміністративні (субординаційні), функціональні (координаційні), дисциплінарні, відносини ініціативи;
- б) *за формою і вираженням*: на правові й неправові;
- в) *за сферами виявлення*: галузеві, територіальні, міжрегіональні, територіально-галузеві.

Багатогранність державного управління зумовлює й інші спектри класифікації відносин місцевих державних адміністрацій. Для забезпечення реалізації власних і делегованих повноважень місцевих адміністрацій суттєвою є типологія, заснована на виділенні учасників державно-управлінських відносин. Чинним законодавством визначено відносини місцевих державних адміністрацій з Президентом України, Кабінетом Міністрів України та органами місцевого самоврядування.

Відносини МДА з Президентом України

Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9.04.1999 р. відносини з Президентом ґрунтуються на відповідальності місцевих державних адміністрацій та їх голів під час здійснення своїх повноважень перед ним. Голови обласних державних адміністрацій інформують Президента та щорічно звітують перед ним про виконання місцевою державною адміністрацією покладених на неї повноважень, а також про суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань вдосконалення чинного законодавства України і практики його реалізації, системи державного управління.

Відносини МДА з Кабінетом Міністрів України

Відносини з Кабінетом Міністрів України (ст. 30 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») передбачають відповідальність місцевих адміністрацій перед ним, їх підконтрольність і підзвітність. Голови обласних адміністрацій інформують Кабінет Міністрів України про виконання наданих адміністрації повноважень і про соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань удосконалення чинного законодавства України і практики його реалізації, системи державного управління.

Відносини місцевих державних адміністрацій з органами виконавчої влади базуються на тому, що серед місцевих органів виконавчої влади є органи двох типів:

1) що підпорядковані голові відповідної державної адміністрації, але водночас реалізують вимоги і завдання відповідного міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади;

2) що підпорядковані міністерствам чи іншим ЦОВВ, але мають управлінські зв'язки з місцевими державними адміністраціями.

Відносини з міністерствами та іншими ЦОВВ ґрунтуються на засадах взаємодії та підзвітності і підконтрольності їм управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій. У разі визнання міністерством, іншим ЦОВВ незадовільною роботу відповідного управління, відділу, іншого структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або їх керівників, міністр чи керівник іншого ЦОВВ звертається з відповідним мотивованим поданням до голови місцевої державної адміністрації, який зобов'язаний переглянути це подання і не пізніше ніж у місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь. Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших ЦОВВ, сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань. У свою чергу керівники територіальних органів міністерств та інших ЦОВВ з питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні їх головам.

Голова місцевої державної адміністрації має право порушувати перед міністерствами, іншими ЦОВВ вмотивовані питання про відповідність займаних посад керівників їх територіальних органів, на підставі чого ці органи мають у місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь.

У рамках структур виконавчої влади важливими є відносини між обласними та районними місцевими держадміністраціями (ст. 33).

Так, обласні державні адміністрації у межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за їх діяльністю. Голови районних державних адміністрацій регулярно інформують про свою діяльність голів обласних державних адміністрацій, щорічно та на вимогу звітують перед ними. Голови обласних державних адміністрацій мають право скасовувати розпорядження голів районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції України та законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України, Кабінету Міністрів України, голів обласних державних адміністрацій, а також міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. Керівники управлінь,

відділів та інших структурних підрозділів обласної державної адміністрації мають право скасовувати накази керівників відповідних управлінь, відділів та інших структурних підрозділів районної державної адміністрації, що суперечать законодавству України та актам органів виконавчої влади вищого рівня. За наявності підстав, передбачених законодавством, голови обласних державних адміністрацій можуть порушувати питання перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України про притягнення до дисциплінарної відповідальності голів районних державних адміністрацій. За результатами роботи районної державної адміністрації голова обласної державної адміністрації може застосовувати встановлені законодавством заходи заохочення до посадових осіб районної державної адміністрації

Відносини між державою і суспільством значною мірою реалізуються в системі ***відносин місцевих державних адміністрацій з обласними та районними радами***. Так, відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» стаття 34, місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними обласними, районними радами. Делегування радами повноважень місцевим державним адміністраціям супроводжується передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення. Місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні відповідним радам у частині делегованих повноважень. Голови місцевих державних адміністрацій мають право вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, та інші пропозиції. Голови обласних державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях обласних рад. Голови районних державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях районних рад. Голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень. Обласна та районна ради можуть висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого, з урахуванням пропозицій органу виконавчої влади вищого рівня, Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові обласної чи районної державної адміністрації висловили дві третини від складу відповідної ради, Президент України приймає відставку голови відповідної місцевої державної адміністрації

У процесі управлінської діяльності на відповідній території місцеві державні адміністрації вступають у ***відносини з органами місцевого самоврядування територіальних громад і їх посадовими особами***. Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації»

(стаття 35). Місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

У разі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, про це повідомляється заздалегідь відповідним органам місцевого самоврядування. Представники цих органів та посадові особи територіальних громад мають право брати участь у розгляді таких питань місцевою державною адміністрацією, висловлювати зауваження і пропозиції.

Голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації або їх представники мають право бути присутніми на засіданнях органів місцевого самоврядування та бути вислуханими з питань, що стосуються їх компетенції.

Місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень.

Для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації [49].

Крім того, у системі державно-управлінських відносин місцевих державних адміністрацій розглядаються також їх *відносини з підприємствами, установами та організаціями* (ст. 36), об'єднаннями громадян і громадянами (ст. 38) [49].

У зв'язку з тим, що місцеві державні адміністрації забезпечують додержання прав і свобод громадян, громадяни звертаються до місцевих державних адміністрацій у вирішенні питань, що належать до сфери повноважень місцевих державних адміністрацій. Посадові особи місцевих державних адміністрацій зобов'язані розглянути звернення громадян і не пізніше ніж у визначений законом термін прийняти рішення або дати обгрунтовану відповідь. Посадові особи проводять особистий прийом громадян у порядку, визначеному законом. Рішення посадових осіб місцевих державних адміністрацій можуть бути оскаржені Президенту України, органу виконавчої влади вищого рівня, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини або до суду.

4. Структура місцевих державних адміністрацій

Ефективність відносин місцевих державних адміністрацій визначається їх організаційним, правовим, кадровим та інформаційним забезпеченням. Як і будь-які органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації структурно упорядковані. Формування структур місцевих державних адміністрацій визначається постановою Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» та від 18 квітня 2012 р. № 606 «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій» (рис. 2.5.1).



Рис. 2.5.1. Схема організаційної структури обласної державної адміністрації

Постановою затверджено такий примірний перелік управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласної державної адміністрації.

І. Відділи та інші підрозділи апарату облдержадміністрації: організаційний відділ; відділ кадрової роботи; відділ роботи зі зверненнями громадян; юридичний відділ; загальний відділ; відділ контролю; відділ фінансового забезпечення; відділ взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи; відділ інформаційно-комп'ютерного забезпечення; відділ адміністрування Державного реєстру виборців; відділ господарського забезпечення; сектор мобілізаційної роботи; сектор режимно-секретної роботи; сектор з питань запобігання та протидії корупції.

Основними завданнями апарату є:

- здійснення правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності обласної державної адміністрації;
- підготовка аналітичних, інформаційних та інших матеріалів з питань, що належать до компетенції апарату;
- систематична перевірка та контроль за виконанням актів законодавства та розпоряджень голови обласної державної адміністрації;
- інформування голови обласної державної адміністрації про стан виконання документів та роботи з реагування на запити і звернення громадян, народних депутатів України, депутатів місцевих рад структурними підрозділами обласної державної адміністрації, районними державними адміністраціями, територіальними органами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, органами місцевого самоврядування;
- надання методичної та іншої практичної допомоги районним державним адміністраціям і органам місцевого самоврядування.

II. Управління, відділи та інші структурні підрозділи облдержадміністрації: агропромислового розвитку (крім районної у м. Києві та Севастополі державних адміністрацій); архівний (крім районної у м. Києві державної адміністрації); економічного розвитку і торгівлі; житлово-комунального господарства та будівництва; інфраструктури; культури; містобудування та архітектури; освіти, молоді та спорту; охорони здоров'я; соціального захисту населення; фінансів, державний архів області, служба у справах дітей.

Таблиця 2.5.2

Зразковий перелік і чисельність структурних підрозділів обласної державної адміністрації

Департамент фінансів	67.5 *
Департамент освіти, науки та молоді	34
Департамент економічного розвитку, торгівлі та туризму	55
Департамент соціального захисту населення	64
Департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю	35
Департамент агропромислового розвитку	39
Управління інфраструктури	15
Управління культури, національностей та релігій	26
Управління житлово-комунального господарства	27
Управління містобудування та архітектури	15
Управління охорони здоров'я	24
Управління з питань надзвичайних ситуацій	36

Закінчення табл. 2.5.2.

Управління капітального будівництва	35	**
Управління з питань майна комунальної власності	12	
Відділ державних адміністраторів та забезпечення їх діяльності	9	
Відділ з питань фізичної культури і спорту	8	
Служба у справах дітей	11	
Державний архів області	43	

* гранична чисельність департаменту фінансів обласної державної адміністрації встановлюється Міністерством фінансів України як головним розпорядником бюджетних коштів і не включається до граничної чисельності працівників обласної державної адміністрації;

** гранична чисельність, фонд оплати праці та видатки на утримання управління капітального будівництва обласної державної адміністрації встановлюються відповідно до обсягів виконуваних робіт у межах коштів, передбачених вартістю будівництва на утримання служб замовника та врахованих у спеціальному фонді державного бюджету.

Структура районних державних адміністрацій формується з урахуванням примірного переліку управлінь, відділів та інших структурних підрозділів районної державної адміністрації.

I. Відділи та інші підрозділи апарату райдержадміністрації: відділ організаційно-кадрової роботи; загальний відділ; відділ ведення Державного реєстру виборців, юридичний відділ; відділ фінансово-господарського забезпечення; сектор роботи зі зверненнями громадян; сектор контролю, сектор з питань внутрішньої політики, зв'язків з громадськими організаціями та засобами масової інформації; сектор взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи, сектор мобілізаційної та режимно-секретної роботи, державний реєстратор.

II. Управління, відділи та інші структурні підрозділи райдержадміністрації: агропромислового розвитку (крім районної у м. Києві та Севастополі державних адміністрацій); архівний (крім районної у м. Києві державної адміністрації); економічного розвитку і торгівлі; житлово-комунального господарства та будівництва; інфраструктури; культури; містобудування та архітектури; освіти, молоді та спорту; охорони здоров'я; соціального захисту населення; фінансів.

Голови місцевих державних адміністрацій можуть утворювати управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих адміністрацій, не передбачені примірним переліком, у межах граничної чисельності, встановленого фонду оплати праці працівників і видатків на утримання відповідної державної адміністрації за погодженням з відповідним

міністерством, іншими центральними органами виконавчої влади. Зазвичай вони керуються при внесенні таких змін необхідністю врахування таких чинників, як галузева структура господарства області (району), інституціональні перетворення, що відбуваються на їхній території.

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Які основні завдання, принципи діяльності, правовий статус, компетенція місцевих державних адміністрацій?
2. Яка структура місцевих державних адміністрацій та їхні повноваження?
3. Проаналізуйте відносини місцевих державних адміністрацій у системі вертикальних та горизонтальних зв'язків з Президентом України, з Кабінетом Міністрів України, з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади.
4. Охарактеризуйте відносини між обласними і районними державними адміністраціями.

СЛОВНИК ТЕРМІНІВ

Делеговані повноваження місцевих державних адміністрацій – це повноваження, що їх набувають адміністрації шляхом передачі їм для виконання від інших суб'єктів за власним рішенням останніх або на підставі закону.

Компетенція – це визначення певного обсягу повноважень, закріпленого за кожним органом виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій.

Місцеві державні адміністрації – це єдиноначальні місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції, наділені правом представляти інтереси держави і приймати від її імені владні рішення на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Повноваження – це офіційно надане кому-небудь право певної діяльності, ведення справ.

Повноваження органу виконавчої влади – це закріплені за органом виконавчої влади права і обов'язки (у тому числі обов'язки нести відповідальність за наслідки виконання повноважень – так звані «юрисдикційні» обов'язки).

МАТЕРІАЛИ ДЛЯ СЕМІНАРСЬКОГО ЗАНЯТТЯ

Завдання 1. Складіть таблицю: «Основні завдання, правовий статус, компетенція місцевих державних адміністрацій».

Завдання 2. Повноваження місцевих державних адміністрацій.

Завдання 3. Відносини місцевих державних адміністрацій у системі вертикальних та горизонтальних зв'язків.

Завдання 4. Структура місцевих державних адміністрацій.

Завдання 5. Висвітліть організацію роботи місцевих державних адміністрацій.

Завдання 6. Охарактеризуйте вислів Єви Перон: «Влада за своєю суттю руйнівна. Тільки усвідомлення бажання добра, ясна і чітка мета допомагають людині зберегти себе від темних спокус влади».

Завдання 7. На сесії обласної ради слухалося питання про відставку голови обласної державної адміністрації. Депутат обласної ради Д. запропонував провести відкрите голосування з цього питання, проти чого категорично заперечив голова обласної ради Н.

А. Проведіть правовий аналіз цієї ситуації і роз'ясніть підстави проведення відкритого голосування депутатів обласної ради.

Б. Напишіть мотивовану відповідь депутатам обласної ради від свого імені.

Завдання 8. Службовці районної державної адміністрації М. і С. були присутні на мітингу політичної партії. Наступного дня за наказом голови райдержадміністрації службовці М. і С. були звільнені з посади за порушення принципу політичного нейтралітету.

Проаналізуйте ситуацію і дайте правову оцінку дій службовців М. і С. та голови райдержадміністрації. Чи закріплює чинний Закон України «Про державну службу» принцип політичного нейтралітету державного службовця? Чи змінилася б ситуація, коли М. і С. були організаторами мітингу?

ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ ДЛЯ ПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

1. Місцеві державні адміністрації діють на засадах:

- а) відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність;
- б) верховенства права;
- в) поділу державної влади;
- г) законності;
- д) безперервності;
- е) пріоритетності прав людини;

- ж) гласності;
- з) поєднання державних і місцевих інтересів;
- и) солідарної відповідальності.

2. Склад місцевих державних адміністрацій формують:

- а) місцеві ради;
- б) Президент України;
- в) Кабінет Міністрів України;
- г) голова місцевої державної адміністрації.

3. Місцеві державні адміністрації при здійсненні своїх повноважень підзвітні і підконтрольні:

- а) Президенту України;
- б) Кабінету Міністрів України;
- в) Президенту України та Кабінету Міністрів України.

4. Структурні підрозділи районної державної адміністрації підзвітні і підконтрольні:

- а) Президенту України;
- б) Кабінету Міністрів України;
- в) Президенту України та Кабінету Міністрів України;
- г) органам виконавчої влади вищого рівня;
- д) головам відповідної місцевої адміністрації.

6. Місцеві державні адміністрації є:

- а) органом місцевого самоврядування;
- б) територіальним органом центрального органу виконавчої влади;
- в) місцевим органом виконавчої влади.

7. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій у межах їхньої компетенції на відповідній території:

- а) мають рекомендаційний характер;
- б) є обов'язковими для виконання.

8. Скасувати розпорядження голови місцевої районної державної адміністрації має право:

- а) Президент України;
- б) Кабінет Міністрів України;
- в) прокуратура;
- г) місцева рада;
- д) голова місцевої державної адміністрації вищого рівня;
- е) суд.

9. Скасувати наказ керівника структурного підрозділу районної державної адміністрації має право:

- а) Президент України;
- б) Кабінет Міністрів України;
- в) прокуратура;
- г) голова районної державної адміністрації;
- д) керівник відповідного структурного підрозділу облдержадміністрації.

10. Організаційно-процедурні питання внутрішньої діяльності місцевої державної адміністрації регулюються:

- а) Законами України;
- б) Постановами Уряду;
- в) регламентом місцевої державної адміністрації.

11. Місцеві державні адміністрації у відносинах з органами місцевого самоврядування:

- а) контролюють виконання наданих їм законом власних повноважень;
- б) контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади;
- в) позбавлені права контролювати діяльність органів місцевого самоврядування.

12. Вкажіть, хто може скасувати рішення голови обласної державної адміністрації, яке суперечить Конституції та законам України:

- а) Міністр юстиції України;
- б) начальник обласного управління юстиції;
- в) Кабінет Міністрів України;
- г) Верховна Рада України;
- д) Прем'єр-міністр України;
- е) обласна рада.

13. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень:

- а) здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- б) реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою;
- в) реалізує повноваження, делеговані їй підзвітною радою.

14. Склад місцевих державних адміністрацій формують:

- а) відповідні обласні ради;
- б) територіальні громади;
- в) голови місцевих державних адміністрацій.

15. Структуру місцевих державних адміністрацій визначають:

- а) у межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій;
- б) у межах бюджетних асигнувань, виділених відповідною обласною радою;
- в) державні нормативи стосовно складу місцевих державних адміністрацій.

16. Типові положення про управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій затверджується:

- а) Верховною Радою України;
- б) обласною радою;
- в) Кабінетом Міністрів України;
- г) Президентом України.

17. На виконання Законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає:

- а) накази;
- б) розпорядження;
- в) рішення.

18. На виконання Законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації у межах своїх повноважень видають:

- а) накази;
- б) розпорядження;
- в) рішення.

19. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на строк:

- а) повноважень Кабінету Міністрів України;
- б) повноважень Верховної Ради України;
- в) повноважень Президента України.

20. Повноваження голів місцевих державних адміністрацій припиняються:

- а) Прем'єр-міністром України;
- б) Віце-прем'єр-міністром України;
- в) Президентом України.

21. Принципи діяльності місцевих державних адміністрацій:

- а) відповідальності перед Президентом за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності;
- б) верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів;
- в) відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів.

ТЕМИ РЕФЕРАТИВ

1. Проблеми формування іміджу МДА (на прикладі конкретної ОДА чи РДА).
2. Правовий статус керівника органу місцевої виконавчої влади.
3. Організація роботи місцевих державних адміністрацій.

ТЕМА 2.6.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ОСОБЛИВА РОЛЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ



Повітря міста робить людину вільною.
Середньовічний вислів

План

1. Поняття та суть місцевого самоврядування. Територіальна громада як суб'єкт і основний носій функцій у системі місцевого самоврядування.
2. Теорії місцевого самоврядування.
3. Система місцевого самоврядування в Україні.
4. Правовий статус органів місцевого самоврядування.

1. Поняття та суть місцевого самоврядування. Територіальна громада як суб'єкт і основний носій функцій у системі місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування – це невід'ємний елемент громадянського суспільства й важлива ознака демократії будь-якої держави, тому що саме через місцеве самоврядування найповніше може бути реалізована ідея здійснення влади народом безпосередньо, вирішені питання взаємодії особи, територіальної громади, органів влади [28, с. 7].

Так, у Конституції України (1996 р.) у ст. 5 вказується, що народ здійснює владу безпосередньо через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [32]. Зважаючи на це положення, органи місцевого самоврядування не є складовою частиною єдиного державного механізму, а діють самостійно, підзвітні, підконтрольні та відповідальні перед своїм населенням, тобто місцеве самоврядування – окрема, самостійна форма реалізації народовладдя, яке спрямоване на забезпечення реалізації прав і свобод громадян.

Отже, місцеве самоврядування – багатогранне політико-правове явище, і як об'єкт конституційно-правового регулювання:

- є основою конституційного ладу в Україні, тобто є одним із найважливіших принципів організації та функціонування влади у суспільстві загалом і в державі зокрема, а також *необхідним атрибутом* будь-якого демократичного ладу (ст. 7 Конституції України встановлює, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування);

- є специфічною *формою народовладдя* (ст. 5 Конституції України);

- *надає право жителям відповідної територіальної одиниці* (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення.

На основі конституційних норм був ухвалений Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», а ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування суттєво наблизила цю галузь законодавства до європейських стандартів.

В Основному Законі України від 28 червня 1996 р. місцевому самоврядуванню присвячено розділ XI (ст. 140-146), а також про нього йдеться в певних статтях інших розділів. Такого широкого закріплення інститут місцевого самоврядування в Україні не знав від часів Конституції П. Орлика 1710 р.

Отже, Конституція України 1996 р. конституційно закріпила існування місцевого самоврядування в Україні та визначила в загальних рисах деякі повноваження його органів, що є гарантією незворотності процесу зміцнення позицій місцевого самоврядування. Основним її здобутком є визначення основного суб'єкта місцевого самоврядування – *територіальної громади*.

Конституція закріплює лише основні принципи правового регулювання організації й функціонування місцевої влади в Україні. Застосування ж механізму самоврядування стало можливим завдяки ухваленню від 21 травня 1997 р. Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [47]. Згідно з цим Законом *«місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів*

та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [48].

Місцеве самоврядування як форма здійснення публічно-самоврядової влади населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці (територіальної громади) означає, що колективні члени суспільства (територіальні громади) і сформовані ними органи (сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи) здійснюють управлінську діяльність місцевого значення «самостійно або під відповідальність органів і службових осіб місцевого самоврядування» (ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Вирішення територіальною громадою питань місцевого значення може здійснюватися у двох *формах демократії*:

- *безпосередньої* – через проведення виборів, місцевих референдумів, вирішення певних питань на сходах жителів села, певної території тощо;
- *представницької* – через обрані органи місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування – виборні та інші органи, уповноважені на вирішення питань місцевого значення і які, відповідно до ст. Конституції України, не належать до системи органів державної влади. Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, згідно зі ст. 19, зобов'язані діяти лише на підставі і в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Питання місцевого значення – питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення адміністративно-територіальної одиниці.

Адміністративно-територіальна одиниця (утворення) – частина єдиної території держави (село, селище, район у місті, місто, район, область), що є просторовою основою для організації і діяльності місцевих органів державної влади та самоврядування.

Вирішення питань місцевого значення та в інтересах місцевого населення визначає *основні функції* місцевого самоврядування:

- забезпечення участі населення у вирішенні питань місцевого значення;
- управління комунальною власністю, фінансовими засобами місцевого самоврядування;
- забезпечення комплексного розвитку територій;
- забезпечення потреб населення в соціально-культурних, комунально-побутових та інших життєво необхідних послугах;
- охорона громадського порядку;
- захист інтересів і прав місцевого самоврядування, гарантованих Конституцією України.

2. Теорії місцевого самоврядування

Однією з перших теорій місцевого самоврядування стала *теорія вільної громади*, яка базувалася на нормах французького й бельгійського права кінця XVIII – початку XIX ст., виходячи з ідеї природного права громади самостійно вирішувати свої справи. Тому органи місцевого самоврядування – це не органи державної влади, а органи громад, які обираються членами громади. Державні органи стежать за тим, щоб громада, її органи не перевищували межі своєї компетенції, але не втручаються в їхні справи.

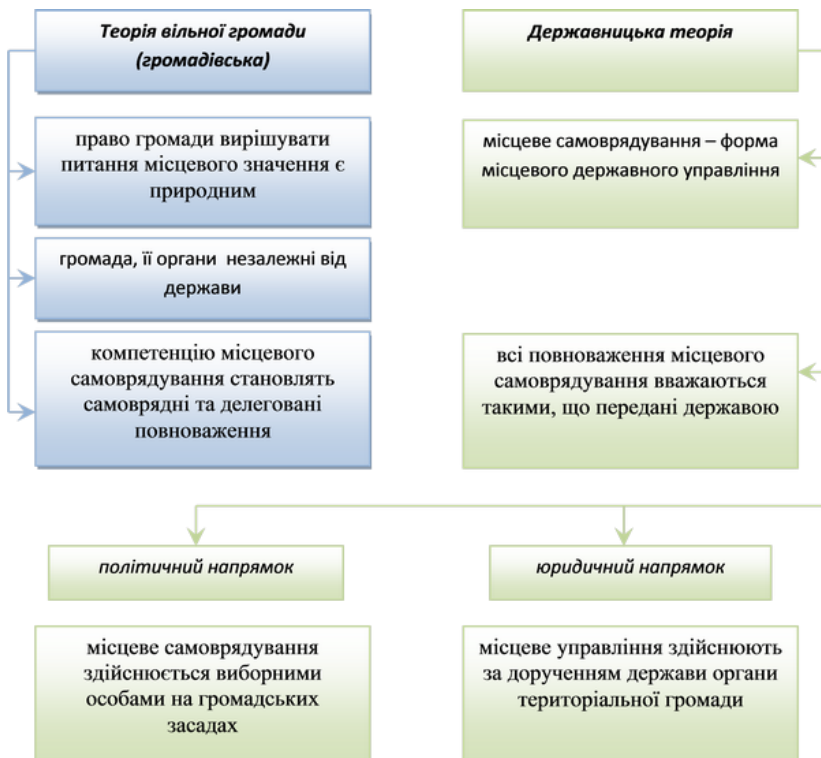


Рис. 2.6.1. Теорії місцевого самоврядування

Громадівська теорія багато в чому виходила з тих же підстав, що й теорія вільної громади. В основі цієї теорії є положення про те, що

громада як самоврядний територіальний колектив така ж самостійна, як і сама держава, тим більше, що вона виникла раніше за державу.

Основні положення цієї теорії:

- держава є федерацією громад і виводить свої права від громади, а не навпаки. Держава не може створити справжньої громади, яка могла б мати власну сферу самостійного розвитку. Отже, держава існує для громади, а не громада для держави, оскільки, відповідно до теорії природних прав, право могло бути визнане державою, а не створеним нею;

- як і людина, громада володіє наданими їй природними та невід’ємними правами. Така громада не має підкорятись державі у вирішенні питань місцевого значення, а повинна мати власну компетенцію;

- органи місцевого самоврядування незалежні та самостійні у своїй діяльності й керуються лише законом відповідно до принципу: «дозволено все, що не заборонено законом».

Громадівська теорія була започаткована практикою державотворення США. Прихильники громадівської теорії місцевого самоврядування вважають, що:

- первинні суб’єкти місцевого самоврядування – громади – є самостійним джерелом такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною, «муніципальною»;

- право на місцеве самоврядування є невід’ємним від самої громади, а тому держава тільки його визнає та гарантує;

- місцеве самоврядування можливе лише на рівні населених пунктів, бо тільки там ще збереглися умови для відтворення громад. Щодо інших рівнів адміністративно-територіального поділу, то там місцеве самоврядування можливе лише у формі добровільних об’єднань (асоціацій);

- місцеве самоврядування, його інституції мають вирішувати тільки питання місцевого значення, а здійснення повноважень державної влади має покладатись на місцеві органи державної виконавчої влади. У вирішенні питань місцевого значення органи місцевого самоврядування мають діяти за принципом «дозволено все, що не заборонено законом» [28, с. 31].

Для забезпечення недоторканості «власних» прав громади доктрина природних прав вимагала встановлення певних гарантій у формі вищих територіальних самоврядних об’єднань, незалежних від держави, за якими визнавала право нагляду та видавання рішень у справах власного кола діяльності громади. Це була, як видно з історії, перша з теорій про місцеве управління і самоврядування.

Громадівська теорія має свої недоліки:

1. Одним з її «вбудованих» недоліків вважається діяльність саме на основі закону, що безпосередньо походить від держави, у той час як первинний вплив громади на державу є більш сумнівним. З іншого боку, покладені на самоврядні органи завдання вимагають здебільшого застосування примусу, що є безперечною прерогативою держави, і надається громаді знову ж через закони. Крім того:

- питання про первинність громади щодо держави є значно суперечливішим, наприклад, у тому, що громада та зміст самоврядування часто визначається з використанням поняття «держава», але незрозуміло, як тоді громада може існувати без держави;

- поняття громади саме по собі є досить непевним. До того ж, жодне законодавство світу не спроможне надати суттєву ознаку, що б відрізняла власні і доручені повноваження – у кожній країні це питання вирішується по-своєму, його порядок є цілком довільний і без особливих проблем регулюється перш за все державою або безпосередньо всім народом на референдумі.

Визнаючи природні та невід’ємні права громади, за нею фактично визнається суверенітет, що є неможливим за умови існування держави або веде до її руйнації. Про це свідчить і той факт, що на поточний момент ніде у світі не існує практичного застосування цієї теорії. Як засвідчила історія, держава може створювати адміністративно-територіальні самоврядні утворення, що мають усі ознаки громади, окрім самоідентифікації її жителів, але цей недолік швидко вичерпується, коли дане утворення у свідомості громадян поступово замінює собою старе, що займало ту ж територію.

Одним із найбільших недоліків є застарілість громадівської теорії, оскільки вже давно немає практичного матеріалу для її втілення, як було в роки буржуазних революцій в Європі та Америці – у період організації США з громад поселенців. До того ж, вивчення цієї теорії показує, що вона була свого часу популярна завдяки політичним відцентровим тенденціям та боротьбою з центральною владою, котру вели суспільні групи, у руках яких перебувало самоврядування.

Суть *державницької теорії* полягала у визнанні місцевого самоврядування ланкою державної влади, яка не має власних прав та компетенції. Отже, на думку авторів цієї теорії, місцеве самоврядування – це лише одна з форм організації місцевого державного управління, що має певну автономію у вирішенні місцевих питань. Воно має здійснюватися не урядовими чиновниками, а безпосередньо місцевим населенням або його представниками [28, с. 33].

На думку прихильників цієї теорії, представники державної влади на місцях покликані підкорятися директивам вищих органів влади. Як наслідок, вони не представляють інтересів місцевого співтовариства й не зосереджуються на специфіці місцевого самоврядування. У свою чергу, це пов'язане з тим, що в умовах строгої ієрархії частина державної адміністрації на місцях позбавлена таких важливих для місцевого самоврядування якостей, як ініціатива й незалежність. Виходить, що, на відміну від призначеного із центра чиновника, для представників місцевого населення його інтереси завжди пріоритетніші.

Н. Лазаревський визначав місцеве самоврядування як «систему децентралізованого державного керування, де децентралізація забезпечується низкою юридичних гарантій, які, з одного боку, обмежують самостійність органів місцевого самоврядування, а з іншого – забезпечують тісний зв'язок держави з цією місцевістю та її населенням». На його думку, «державна влада є сукупністю повноважень монарха, коронної адміністрації, парламенту, органів самоврядування» [35].

Ще один прихильник розглянутої теорії В. Безобразов уважав, що органи місцевого самоврядування за визначенням повинні бути включені в державну систему керування [9].

Державницька теорія місцевого самоврядування, що була започаткована у Магдебурзькому праві, втілилася в Європейській Хартії місцевого самоврядування, отримала найбільше поширення в Європі. Основні її положення були розроблені німецькими вченими Л. Штейном та Р. Гнейстом. В основі цієї теорії є:

- ідея децентралізації частини державної виконавчої влади, її деволюції на рівень територіальних спільнот громадян (громад, комун, територіальних колективів) та тих інституцій, які вони обирають;
- певна правова, організаційна та фінансова автономія місцевого самоврядування і його інституцій щодо центральних та місцевих інституцій державної влади;
- місцеве самоврядування як засіб здійснення державних функцій за допомогою недержавних за своєю суттю суб'єктів (місцевого населення та його інституцій);
- органи місцевого самоврядування діють за принципом: «дозволено те, що передбачено законом».

На думку Л. Штейна, самостійність органів місцевого самоврядування полягає в тому, що вони є не безпосередніми органами держави, а органами місцевого співтовариства, на яке держава покладає здійснення певних завдань державного управління.

Такий підхід є популярним у США, де регламентація місцевого управління і самоврядування належить до компетенції штатів і в багатьох із них діє т. зв. «правило Діллана»: місцевий орган має лише ті повноваження, що є чітко визначеними штатом, і ті, що безпосередньо впливають із цих повноважень.

Недоліком цієї теорії є те, що місцеві органи управління все одно перебувають під впливом державних інтересів і виконують свою функцію – виконання державно-владних повноважень відповідно до місцевих умов. Практичне застосування цієї теорії у Франції призвело до сумних наслідків. До того ж, така система державного управління веде до надмірного зростання чиновного апарату й відповідного збільшення видатків на його утримання. Проте цю теорію можна вважати основою сучасної концепції місцевого управління та самоврядування в тому сенсі, що влада місцевих органів походить від держави [28, с. 34].

Певною модифікацією громадівської та державницької теорій місцевого самоврядування є *громадівсько-державна теорія або ж теорія муніципального дуалізму*. Це досить поширена теорія у світовій літературі, яка має також прихильників і в Україні. Відповідно до основних постулатів цієї теорії:

- інституції місцевого самоврядування є незалежними від держави лише в суто громадських справах, до яких держава байдужа, а у сфері політичній – розглядаються як інституції держави, що виконують її функції та повноваження;
- ті справи, які мають здійснювати інституції місцевого самоврядування, мають також поділятися на «власні» та «делеговані»;
- у здійсненні власних справ органи місцевого самоврядування мають діяти незалежно та самостійно від державницьких органів, дотримуючись лише законів;
- у виконанні ж делегованих повноважень, органи місцевого самоврядування діють під контролем та адміністративною опікою відповідних державних органів;
- поєднання в особі органів місцевого самоврядування функцій місцевого самоврядування з функціями державного керівництва на місцях визначається «подвійною» або «двоєдиною» політико-правовою природою місцевого самоврядування.

Науковці виділяють й інші підходи до вивчення місцевого самоврядування, а саме:

- П. Ж. Прудон ототожнював *самоврядування з анархією*;
- Р. Моль, О. Васильчиков, В. Лешков, насамперед, висувають не

державну, а переважно господарську природу діяльності муніципалітетів;

- з погляду теорії самоврядних одиниць, як юридичних осіб, місцеве самоврядування є *«продуктом самообмеження держави»* (Г. Єллінек), муніципалітети виконують функції державного управління, але залишаються органами не держави, а територіальної громади;

- прихильники органічної теорії (Г. Спенсер, П. Лілієнфельд, Г. Арєнс) розглядають *громаду як низовий соціальний організм*, що має низку публічно-правових повноважень, які не делеговані державою, а належать громаді за власним правом;

- *концепція муніципального соціалізму* (М. Загряцков, М. Курчинський) ґрунтується на можливості соціалістичної еволюції буржуазного місцевого самоврядування як одного зі шляхів безреволюційної трансформації буржуазного суспільства у соціалістичне;

- за соціальною класовою теорією (Л. Веліхов, П. Стучка, М. Рейснер) місцеве *самоврядування* – це форма державного управління певним колом справ на місцях, *один із публічних інститутів держави*, завдяки якому правлячий клас забезпечує на місцях дотримання своїх інтересів;

- у теорії *соціального обслуговування* акцент робиться на здійсненні муніципалітетами функцій сприяння добробуту мешканців комун.

Радянська теорія базується на тому, що місцеві ради є органами єдиної державної влади, що відповідають за проведення в життя на своїй території актів центральних органів. Головні завдання місцевих рад у соціалістичній державі, таким чином, зводяться до того, щоб забезпечити виконання основних державних функцій на кожній ділянці території країни. Такий підхід отримав відображення, зокрема, у конституції Куби, де місцеві асамблеї характеризуються як вищі органи державної влади на місцях, що здійснюють у межах кола своїх повноважень державні функції у відповідних територіальних одиницях.

Радянська модель також *характеризується*:

- ієрархічною підпорядкованістю ланок влади;
- принципами розподілу влад, стримувань і противаг заперечуються – усі інші органи держави вважаються похідними від рад та підзвітними їм (відповідні норми закріплені у ст. 3 Конституції КНР). Ця модель існувала в Радянському Союзі (де в законодавстві поняття «місцевого самоврядування» взагалі не було), продовжує діяти в Китаї, Кубі, КНДР і В'єтнамі.

Як бачимо, кожна з вищевикладених теорій має свої недоліки. Одним зі спільних недоліків є протиставлення в межах усіх цих теорій місцевого самоврядування і держави, у той час як фактично мається на увазі виконавча влада та її місцеві органи.

І якщо врахувати всю вищенаведену критику та практику державобудування, можна побачити, що місцеве самоврядування є також державним органом – тією самою четвертою владою.

Тези про те, що громада здійснює повноваження від свого імені та під свою відповідальність, не мають значення, оскільки всі органи держави здійснюють державні функції як відповідальні юридичні особи, у той час як держава як така не виконує жодних чинностей сама, а реалізує їх через свої органи. Ці органи, у свою чергу, формують закон. Суди також є незалежними від інших гілок влади і мають таку структуру, що вища інстанція контролює нижчу, але безпосередньо не наказує, – і ніхто не протиставляє суди державі. Різниця, таким чином, полягає у формальному боці, тобто в організації цих органів.

Розглядаючи це питання, Ю. Панейко так визначив самоврядування: «самоврядування спирається на приписи закону з децентралізованою державною адміністрацією (державно-владні управлінські повноваження), що виконуються локальними органами, які ієрархічно не підпорядковуються іншим органам і є самостійними в межах закону та загального правового порядку» [27, с. 38].

Отже, визначними елементами є виконання цими органами державно-владних повноважень і децентралізація цих повноважень – із першого випливає виконання верховної влади, а з другого – правова незалежність і самостійність самоврядних одиниць (вони не підпорядковані ієрархічно жодному органу державної влади). Самоврядування взагалі – це ієрархічна незалежність і самостійність, – де немає цих чинників, там немає і самоврядування в юридичному значенні.

Сьогодні ідея самоврядування та свободи громади полягає в найактивнішій участі громадян у державному житті і в налагоджуванні державних справ. Слід зазначити, що з цією думкою погоджуються сучасні європейські та провідні українські спеціалісти з цього питання, зокрема, у працях європейських авторів вживаються терміни на зразок «місцевого управління» чи «місцевого врядування» на означення як місцевого управління, так і місцевого самоврядування, оскільки головне місце в європейському державобудуванні посіло явище децентралізації. Відповідно до української традиції і надалі буде проводитись розрізнення між цими двома поняттями, хоча вони часом повністю зливаються.

3. Система місцевого самоврядування в Україні

Система місцевого самоврядування виступає організаційним підґрунтям місцевого самоврядування і становить сукупність різних організаційних форм та інститутів місцевої демократії, через які здійснюються функції та повноваження місцевого самоврядування. Систему місцевого самоврядування визначають певні принципи її побудови, види суб'єктів самоврядування, їх взаємовідносини між собою та з іншими органами влади й управління.

Система місцевого самоврядування є важливим складником територіальної організації влади будь-якої демократичної країни. Сама ж система місцевого самоврядування як така в Україні де-факто ще не склалася, оскільки механізм місцевої влади ще не працює в самоврядному режимі, остаточно не сформована територіальна організація влади, не створено фінансово-економічне підґрунтя [28, с. 81].

Однак елементи цієї системи присутні та продовжують розвиватись за умов:

- існуючих політичних традицій та історичного досвіду;
- фінансово-економічної кризи;
- особливостей політично-правового розвитку держави, нестабільного конституційного та законодавчого регулювання;
- подолання психологічних стереотипів патерналістського мислення.

У новітній історії України науковці виділяють декілька етапів зміни системи організації влади:

- перебудова або руйнація партійно-олігархічного керівництва;
- законодавче наближення до сучасних форм організації влади, декларованого проголошення суверенітету, запровадження принципів політичної демократії;
- державотворення, розбудова державного механізму в умовах проголошення й утвердження незалежності України;
- дезорганізація влади й управління як наслідок політичного протистояння, політичної та економічної кризи у суспільстві.

Система місцевого самоврядування в Україні будується відповідно до адміністративно-територіального поділу (устрою) держави. *Адміністративно-територіальний устрій держави* – це сукупність відповідних територіальних одиниць, у межах яких функціонує система органів державної влади та місцевого самоврядування.

В Україні існують *три основні ланки адміністративного поділу на територіальному рівні*: область, район (сільський), район (міський).

До цього додаються 5 ланок на муніципальному рівні, серед яких – одна сільрада тяжіє до територіального рівня, селище – інша ланка – до муніципального. Решта ланок – міські (міста районного, обласного та державного значення). Окреме місце займає адміністративно-територіальна одиниця у складі України – Автономна Республіка Крим.

Отже, територіальною основою місцевого самоврядування в Україні є село, селище, місто. Області та райони представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Систему місцевого самоврядування складають: 24 області, 490 районів, 459 міст, 118 районів у містах, а також 885 селищ міського типу, 28471 сіл та селищ. Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус. Як окремі адміністративно-територіальні одиниці виділяють 10278 сільради.

Зміни адміністративно-територіального устрою України представлені у табл. 2.6.1 (відповідно до Держкомстату України станом на 1 січня 2010 р.)

Таблиця 2.6.1

Адміністративно-територіальний устрій України

Роки	Автономна Республіка Крим	Області	Округи	Райони		Міста		Селища міського типу	Сільські ради
				сільські	у місті	усього	республік обласного значення		
1950	–	25	13	749	68	261	75	478	16357
1960	–	25	–	604	74	345	86	823	8603
1970	–	25	–	476	90	387	112	865	8592
1980	–	25	–	479	120	412	138	902	8522
1990	–	25	–	479	120	436	145	927	8996
2000	1	24	–	490	122	447	170	894	10260
2002	1	24	–	490	118	454	174	888	10263
2010	1	24	–	490	118	459	179	885	10278

Система місцевого самоврядування у структурно-організаційному плані становить сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна громада або її складові частини здійснюють завдання та функції місцевого самоврядування, вирішують питання місцевого значення.



Рис. 2.6.2. Система місцевого самоврядування

Система місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 5) включає такі **елементи місцевого самоврядування**:

- територіальна громада;
- сільська, селищна, міська рада;
- сільський, селищний, міський голова;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської рад;
- районні (у місті) ради, які створюються в містах із районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;

– інституції самоорганізації населення: будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації громадян (ст. 14).

Щодо *організації місцевого самоврядування в містах із районним поділом*, то згідно з рішенням Конституційного Суду від 13 липня 1999 р. № 36-у/99, територіальна громада міста з районним поділом або міська рада можуть прийняти рішення щодо утворення (не утворення) районних у містах рад, але не пізніше як за шість місяців до дня проведення чергових виборів (ч. 3 п. 2 Прикінцевих та перехідних положень Закону).

«*Територіальна громада*» («територіальний колектив») – це колектив людей, об'єднаний за територіальною ознакою. Територіальний колектив є формою організації місцевої влади. У кожній країні територіальні колективи мають різні назви. В Італії, Бельгії, Швеції – це комуна, у Німеччині – община, у Російській Федерації – «муниципальное образование», «территориальное сообщество», у колишній Російській імперії – община (сільське товариство) та земство, у Франції – комуна, департамент, регіон, у Польщі – гміна. В Україні згідно з Конституцією, ухваленою 1996 р., територіальний колектив названо територіальною громадою.

Важливим питанням є класифікація територіальних громад, адже кожен її вид має свої характерні риси, особливості, що впливають на їх існування, реалізацію ними своїх функцій і повноважень. Приділяється увага таким проблемним питанням, пов'язаним із функціонуванням територіальних громад, як: (а) членство в громаді; (б) статус територіальної громади як юридичної особи; (в) об'єднання громад.

За визначенням А. Батанова, *територіальна громада* – це вид територіальної спільності, утвореної з-поміж жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців) [8, с. 55].

Територіальна громада є силою, яка здатна, по-перше, до самоорганізації, саморозвитку та саморегуляції, а, по-друге, покликана здійснити якісну трансформацію як самої себе, так і всього суспільного організму в цілому [15, с. 128].

Територіальна громада – це основний суб'єкт місцевого самоврядування, її складають жителі села (кількох сіл), селища, міста.

Останніми роками поняття «територіальна громада», «громада» вийшло на новий ступінь свого розвитку, воно все частіше використовується в різного рівня нормативних документах – від місцевих актів до Конституції України. Необхідність як теоретичного, так і практичного осмислення поняття, сутності територіальних громад зумовлена потребами розвитку суспільства. Концепція громади була також предметом

уваги вітчизняних правників, політиків і громадських діячів XIX ст., зокрема, М. Драгоманова, М. Грушевського, Р. Лашенко, С. Шелухіна та інших. Дж. Хілер 1955 р., дослідивши 94 визначення громад, зробив висновок, що, незважаючи на розбіжності, *більшості громад властиві такі ознаки*: соціальна взаємодія, площа та загальний зв'язок.

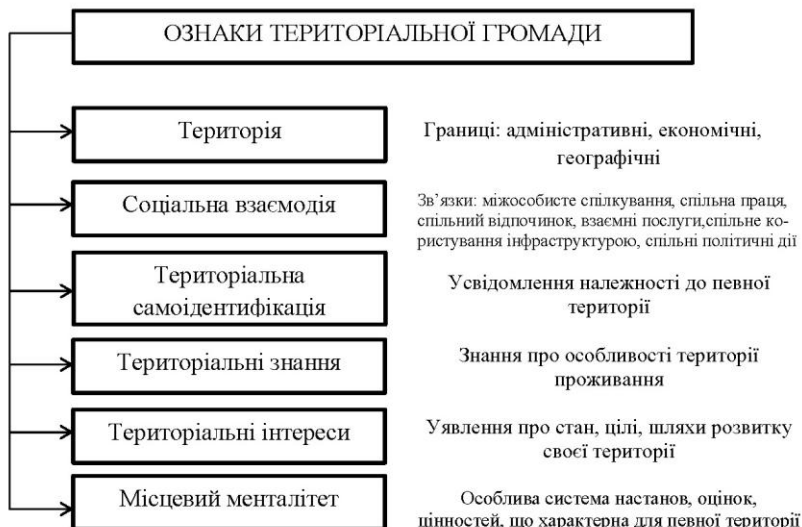


Рис. 2.6.3. Ознаки територіальної громади

Значний вплив на формування територіальних громад та розвиток стійких внутрішніх зв'язків їх членів здійснюють політико-адміністративні чинники. Політична влада перетворює звичайну сукупність жителів, потенційну громаду у реальну. До того ж, необхідно зауважити, що роль політичної влади у створенні територіальних громад настільки велика, що вона не тільки може створювати, але й руйнувати, роз'єднувати існуючі громади на кілька, або ж своєю діяльністю чи її відсутністю призводити до послаблення зв'язків як із нею, так і між людьми, занепаду самої громади.

Тому, мабуть, не випадково перелік термінів ст. 1 Закону «Про місцеве самоврядування» розпочинається із визначення територіальної громади як первинного та провідного суб'єкта системи місцевого самоврядування. Отже, *територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостій-*

ними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Під цим визначенням законодавець розуміє:

- жителів, об'єднаних постійним місцем проживання;
- територіальну основу місцевого самоврядування – село, селище та місто.

Це означає, що до територіальної громади можуть належати не лише громадяни України, а й іноземці та особи без громадянства, що постійно проживають у межах села, селища, міста і користуються, відповідно до ст. 26 Конституції України, такими ж правами та свободами, а також виконують такі ж обов'язки, як і громадяни України [28, с. 98].

Члени міської громади – громадяни України, які досягли 18-річного віку та не визнані судом недієздатними. Вони мають право обирати органи і посадових осіб місцевого самоврядування, бути обраними або призначеними до органів місцевого самоврядування або їх посадовими особами, брати участь у місцевих референдумах, зборах громадян за місцем проживання та користуватися іншими передбаченими Конституцією України, законами України та статутами територіальних громад правами на участь у здійсненні місцевого самоврядування.

До того ж територіальні громади реалізують такі функції:

- управлінську;
- установчу;
- координуючу;
- контролюючу та інші.

У пункті 1 ст. 6 Закону чітко закріплено принципове положення про статус територіальної громади. Зокрема, вказується, що *первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста*.

Територіальна громада наділена конкретно правосуб'єктністю:

- правом формування відповідних органів;
- правом на проведення місцевих референдумів;
- правом на управління місцевими бюджетами та комунальною власністю тощо.

Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову (п. 2 ст. 6) [47].

Добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання

комунального майна (п. 3 ст. 6) [48].

Вихід зі складу сільської громади здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади (п. 4 ст. 6) [47].

Ці пункти шостої статті на законодавчому рівні регулюють питання про об'єднання-роз'єднання територіальних громад.

Територіальна громада безпосередньо вирішує питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, використовуючи різні форми прямої демократії.

Право жителів міста, активних суб'єктів міського самоврядування брати участь у здійсненні міського самоврядування може бути реалізовано в таких формах прямої демократії (безпосереднього волевиявлення членів територіальної громади):

- *міський референдум*;
- *вибори депутатів* відповідної місцевої ради та передбачених законом посадових осіб місцевого самоврядування (місцеві вибори);
- *загальні збори громадян за місцем проживання* (ст. 8);
- *колективні та індивідуальні звернення* (петиції) жителів міста до органів і посадових осіб міського самоврядування;
- *громадські слухання* (ст. 13);
- *місцеві ініціативи* (ст. 9);
- участь у роботі органів міського самоврядування та робота на виборних посадах міського самоврядування;
- інші форми прямого народовладдя, не заборонені законом.

Утворення ефективної, демократичної системи місцевого самоврядування потребує постійної політичної волі та стратегічного бачення. За результатами методичних рекомендацій Ради Європи, положення Закону України «Про Загальнодержавну програму реформування та розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 рр.» та Програми економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» визначені основні напрями реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади на 2010-2013 рр., які полягають у:

- інституціональній реформі місцевого самоврядування;
- адміністративно-територіальній реформі;
- децентралізації та делегуванні повноважень;
- фінансовій децентралізації;
- державному нагляді за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- реформі служби в органах місцевого самоврядування;

- інтегруванні реформи місцевого самоврядування в більш загальну реформу публічної адміністрації;
- інфраструктурі та житлово-комунальних послугах;
- міжмуніципальному та транскордонному співробітництві;
- залученні громадян, підвищенні обізнаності та підтримці реформи місцевого самоврядування.

Представницький орган місцевого самоврядування – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення.

Місцева рада – це представницький, колегіальний, виборний, легітимний орган місцевого самоврядування загальної компетенції, діяльність якого поширюється на всю територію відповідної громади, який наділений правом представляти інтереси територіальної громади й виступати від її імені, посідає провідне місце в системі органів місцевого самоврядування [10, с. 8].

Враховуючи особливості адміністративно-територіального устрою нашої держави, *система представницьких органів місцевого самоврядування складається з двох рівнів*:

- сільські, селищні, міські ради – місцеві ради;
- районні та обласні ради.

Наявність таких двох рівнів аж ніяк не дає підстав підпорядковувати органи першого рівня другому. Відповідно до положень ст. 10 [47], можна зробити висновок про те, що місцеві ради – єдині представницькі органи територіальних громад. Саме цим радам належить провідна роль і, окрім цього, – це ті інституції, які безпосередньо працюють із людьми та представляють найближчий до громадян рівень управління. Отже, місцеві ради як представницькі органи:

- виборні органи, що складаються з депутатів, обраних безпосередньо територіальною громадою;
- акумулюють інтереси територіальних громад і володіють правом представляти їх;
- мають виняткове право приймати рішення від імені територіальної громади.

Визначаючи статус обласних, районних та районних у містах рад, їх місця в системі місцевого самоврядування, слід наголосити на тому, що це представницькі органи особливого роду: обласні та районні ради за відсутності відповідних територіальних громад представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, розташованих у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці; не мають комунальної власності та самостійного бюджету, виконавчих органів;

наділені обмеженими повноваженнями, частина яких законом делегована державним адміністраціям. Районні в містах ради є представницькими органами не територіальних громад, а лише частини територіальної громади міста. Доречним було б ухвалити спеціальний закон «Про обласну раду», у якому поряд із іншими питаннями чітко визначити власні повноваження та матеріально-фінансову основу обласної ради, утворення виконавчих органів. Вноситься також пропозиція змінити статус районів, районів у місті, перетворивши їх в адміністративні одиниці з виконавчими органами, підпорядкованими відповідно обласним та міським радам.

Обласні та районні ради не виступають представницькими органами обласних і районних громад, оскільки Конституція України не визнає наявності таких громад і не розглядає населення області, району як суб'єкт місцевого самоврядування. Обласні та районні ради конститууються як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ, міст у межах повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами (п. 2 ст. 10) [48].

Відповідно до п. 2 ст. 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», у містах із районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні в місті ради, які, відповідно, формують виконавчі органи та обирають голову ради, котрий одночасно є головою її виконавчого комітету.

Виконавчі органи місцевого самоврядування – органи, які відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у випадку їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування, реалізації рішень, ухвалених територіальними громадами, відповідними радами у межах, визначених цими та іншими законами.

Виконавчий комітет ради є одним із найважливіших її виконавчих органів. Для організації своєї роботи виконавчий комітет приймає, як і рада, регламент, котрий регулює планування його роботи, порядок підготовки та внесення питань на засідання, процедуру прийняття рішень і контролю за їх виконанням. Основною формою роботи виконавчого комітету є засідання, що проводяться відкрито та гласно, за винятком розгляду питань, які складають державну таємницю або ж у випадку прийняття окремого рішення про проведення закритого засідання.

До виконавчих органів ради належать також відділи, управління, департаменти та інші виконавчі органи, які можуть створюватись сільською, селищною, міською, районною в місті радою, у межах

затверджених нею структури та штатів, із метою здійснення повноважень, що належать до компетенції рад (ст. 54). Положення про них затверджуються відповідною радою.

Виконавчі органи рад є формою здійснення територіальною громадою функцій місцевого самоврядування. Тому вони залежать не тільки від органів, що їх формують, але й від територіальних громад, здатних впливати все ж таки на їх діяльність.

Посадова особа органів місцевого самоврядування – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій та отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету (ст. 2). Отже, до посадових осіб місцевого самоврядування належать не всі працівники органів місцевого самоврядування, а лише:

- керівники місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські голови);
- керівники органів місцевого самоврядування (голови районних, районних у містах, обласних рад, керівники відділів, управлінь, інших виконавчих органів місцевого самоврядування, відповідних підрозділів цих органів);
- відповідальні працівники органів місцевого самоврядування, які займають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків.

4. Правовий статус органів місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування – найважливіша ознака демократичної держави. Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є відповідними органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування як публічну владу територіальних громад.

Поява і розвиток інституту місцевого самоврядування зумовлені усвідомленням суспільством того, що зміцнення державної влади в центрі не може бути ефективним і корисним для суспільства в цілому без її одночасної децентралізації, функціонування первинних територіальних громад, об'єднаних певними спільними місцевими інтересами. Це також пов'язано з тим, що забезпечення різноманітних умов життєзабезпечення населення зосереджуються на місцевому рівні й мають тут вирішуватись. Прагнучи розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, Конституція України (ст. 7) закріпила принцип, згідно з яким «в Україні визначається та гарантується місцеве самоврядування».

Конституція України закріплює:

– основи правового статусу місцевого самоврядування: принципи організації та діяльності, повноваження, гарантії захисту та форми відповідальності;

– дворівневу систему місцевого самоврядування;

– матеріальну основу органів місцевого самоврядування: рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ і міст, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад.

Серед інших пунктів Конституції в галузі місцевого самоврядування слід назвати закріплення:

а) ролі територіальної громади як асоціації жителів сіл (об'єднань сіл), селищ і міст як організаційної основи всієї системи місцевого самоврядування;

б) фінансових гарантій місцевого самоврядування з боку держави, що включає формування доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансову підтримку і компенсацію певних витрат, що виникли внаслідок рішень органів державної влади;

в) ролі місцевого самоврядування як гаранта прав і свобод громадян.

Конституція закріплює лише основні принципи правового регулювання організації й функціонування місцевої влади в Україні. Застосування ж механізму самоврядування стало можливим завдяки ухваленню від 21 травня 1997 р. Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Згідно з цим Законом *«місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України»* [47].

Місцеве самоврядування є складовою організацій управління суспільством. На відміну від місцевого управління, місцеве самоврядування є діяльністю, спрямованою на забезпечення потреб та інтересів місцевого населення. У політичному аспекті місцеве самоврядування розглядається як інститут парламентського режиму, специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від держави, так і від об'єднань громадян.

Нормативне регулювання організації та діяльності місцевого самоврядування здійснюється внутрішнім правом кожної держави, а також відповідними актами міжнародного рівня, зокрема, Європейською Хартією місцевого самоврядування. Ця хартія визначила принципи, основні

напрями місцевого самоврядування, його співвідношення з місцевим управлінням [24].

Основними рисами місцевого самоврядування в Україні є: демократичний характер, здійснення на всіх щаблях адміністративно-територіального устрою держави (крім Автономної Республіки Крим), відсутність ієрархії між територіальними громадами, їх органами і посадовими особами, характер соціальної служби, фінансово-економічний, політичний характер, специфічний правовий статус.

Основні принципи та ознаки місцевого самоврядування

Фундаментальним принципом, викладеним в Європейській Хартії місцевого самоврядування, що була схвалена Комітетом міністрів країн Ради Європи 1985 р. і ратифікована Україною 15 липня 1997 р., є автономія.

Автономія (з грец. – незалежність) – це право на самостійне вирішення проблем місцевого значення: здійснювати власний розвиток та управляти процесами суспільного життя, свобода на впровадження на відповідній території самоврядування в обсязі, визначеному державними структурами.

Правова автономія органу місцевого самоврядування полягає в тому, що він має власні повноваження, визначені законом і, де це можливо, Конституцією (ст. 2), а також має право на судовий захист для забезпечення своїх повноважень та дотримання конституційних принципів самоврядності (ст. 11). Ці повноваження мають бути виключними та повними, тобто такими, які б не належали б одночасно іншим органам. У межах своїх повноважень орган місцевого самоврядування має повну свободу для здійснення ініціатив. За реалізації делегованих повноважень цей орган повинен мати свободу пристосувати їх здійснення до місцевих умов.

Організаційна автономія полягає в тому, що орган місцевого самоврядування повинен мати можливість сам визначати свою власну внутрішню структуру, яка відповідала б місцевим запитам і одночасно забезпечувала б таким чином ефективне управління (ст. 6, 7, 10). Органи місцевого самоврядування не підпорядковані ієрархічно іншим суб'єктам влади і будь-який адміністративний контроль за його діями можливий для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування.

Фінансова автономія місцевого самоврядування полягає у праві його інституцій володіти та розпоряджатись власними коштами, достатніми для здійснення їх функцій та повноважень (ст. 9). Формування та використання місцевих фінансових ресурсів, які перебувають у розпо-

рядженні органів місцевого самоврядування, здійснюються ними самостійно.

До основних принципів місцевого самоврядування в Україні, відповідно до ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що є *найважливішими ознаками* будь-якої демократичної держави, належать:

- *народовладдя*: носієм суверенітету й єдиним джерелом влади в Україні є народ, що здійснює її безпосередньо та через органи державної влади і місцевого самоврядування;

- *законність* в організації та діяльності інституцій місцевого самоврядування, що підкріплена чинним законодавством України;

- *гласність*, що забезпечує прозору діяльності органів місцевого самоврядування і систематичну інформацію населення про неї;

- *колегіальність*, що означає таку організацію та функціонування відповідного колективного органу, до складу якого входить певна кількість осіб, вибраних персонально у визначеному законом порядку, і питання, що належать до його компетенції, вирішуються більшістю голосів на засадах колективного обговорення;

- *поєднання місцевих і державних інтересів*, яке відбувається внаслідок реалізації спільних зусиль органів місцевої влади;

- *виборність*: органи місцевого самоврядування формуються шляхом вільних виборів, що здійснюються на основі загального, рівного і прямого виборчого права таємним голосуванням терміном на 4 роки;

- *правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність* у межах повноважень, визначених чинним законодавством;

- *повідомність та відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами*;

- *державна підтримка та гарантія місцевого самоврядування*, що виявляється у наданні територіальним громадам та їхнім органам владно-управлінських повноважень, згідно зі ст. 7 Основного Закону;

- *судовий захист прав місцевого самоврядування*, відповідно до ст. 145 Основного Закону.

Місцеве самоврядування, його органи згідно з Конституцією України не входять до механізму державної влади, однак це не означає його повної автономності від державної влади, державного управління. Місце та роль органів місцевого самоврядування в системі державного управління визначаються структурою їхніх повноважень, що містять:

1) *власні повноваження* або самоврядні – ті, які виконками здійснюють самостійно і під свою відповідальність. Реалізація цих повноважень

пов'язана з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню;

2) *делеговані повноваження* – надані законом окремі повноваження органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, реалізація яких пов'язана з виконанням функцій виконавчої влади на місцях й у виконанні яких виконкоми є підконтрольними та підзвітними відповідним органам виконавчої влади.

Відповідно до ст. 143 Конституції України «органам місцевого самоврядування можуть надаватись законом окремі повноваження органів виконавчої влади... Органи місцевого самоврядування з питань здійснення повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади». Таке делегування, як передбачено Конституцією, має здійснюватись за умов відповідного фінансового та матеріального забезпечення.

Повноваження районних та обласних рад визначені у гл. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» і поділяються на власні (ст. 43) та делеговані (ст. 44) їм територіальними громадами сіл, селищ і міст. Тому місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні відповідним радам у частині делегованих повноважень.

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Суб'єкти місцевого самоврядування в Україні.
2. Яка модель територіальної організації влади створена в Україні? Доведіть ваше твердження.
3. Охарактеризуйте ознаки, якими відрізняється місцеве самоврядування як один із різновидів публічної влади у суспільстві від державної влади.
4. З'ясуйте зміст таких основних категорій та понять: місцеве самоврядування, територіальна громада.
5. Проаналізуйте систему місцевого самоврядування в Україні.
6. Охарактеризуйте представницькі органи місцевого самоврядування.
7. Яке місце займають органи місцевого самоврядування в системі державного управління.

СЛОВНИК ТЕРМІНІВ

Адміністративно-територіальна одиниця (утворення) – частина єдиної території держави (село, селище, район у місті, місто, район,

область), що є просторовою основою для організації і діяльності місцевих органів державної влади та самоврядування.

Адміністративно-територіальний устрій держави – це сукупність відповідних територіальних одиниць, у межах яких функціонує система органів державної влади та місцевого самоврядування.

Виконавчі органи місцевого самоврядування – органи, які відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у випадку їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування, реалізації рішень, ухвалених територіальними громадами, відповідними радами у межах, визначених цими та іншими законами.

Місцева рада – це представницький, колегіальний, виборний, легітимний орган місцевого самоврядування загальної компетенції, діяльність якого поширюється на всю територію відповідної громади, який наділений правом представляти інтереси територіальної громади й виступати від її імені, посідає провідне місце в системі органів місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування – це невід’ємний елемент громадянського суспільства й важлива ознака демократії будь-якої держави, тому що саме через місцеве самоврядування найповніше може бути реалізована ідея здійснення влади народом безпосередньо, вирішені питання взаємодії особи, територіальної громади, органів влади.

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Органи місцевого самоврядування – виборні та інші органи, уповноважені на вирішення питань місцевого значення і, які відповідно до ст. Конституції України, не належать до системи органів державної влади.

Питання місцевого значення – питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення адміністративно-територіальної одиниці.

Посадова особа органів місцевого самоврядування – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій та отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Представницький орган місцевого самоврядування – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення.

Територіальна громада («територіальний колектив») – це колектив людей, об'єднаний за територіальною ознакою; це основний суб'єкт місцевого самоврядування, її складають жителі села (кількох сіл), селища, міста; жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Члени міської громади – громадяни України, які досягли 18-річного віку та не визнані судом недієздатними.

МАТЕРІАЛИ ДЛЯ СЕМІНАРСЬКОГО ЗАНЯТТЯ

Завдання 1. Проаналізувати твердження, виявити недоліки та суперечності.

1. *Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих властей, в межах закону, здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення (офіційний переклад Європейської хартії).*

2. *Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи Добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища чи міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (Конституція України, ч. 1, ст. 140).*

3. *Місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» ч. 1, ст. 2).*

Завдання 2. Проаналізуйте статтю Євтушенко О. Н. Державна влада і місцеве самоврядування в політичній системі України: теоретичний аспект / О. Н. Євтушенко // Гілея (науковий вісник) : збірник наукових праць / Гол. ред. В. М. Вашкевич. – К., 2009. – Вип. 22. – С. 320–328).

Завдання 3. Зробіть порівняльний аналіз теорії місцевого самоврядування.

Завдання 4. Опрацюйте працю О. Батанова «Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні».

Завдання 5. Складіть таблицю власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування.

Завдання 6. Побудуйте організаційну структуру місцевого самоврядування та відобразіть послідовність її формування на рівні села, селища, міста.

Завдання 7. Зобразіть схематично модель взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади місцевого рівня.

Завдання 8. Розв'яжіть рівняння:

$$(A + B + C - D) - E = ,$$

де А – граничний строк надання адміністративної муніципальної послуги, у разі якщо такий строк не визначено законом;

В – кількість видів актів, які можуть прийматись органами та посадовими особами місцевого самоврядування згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

С – мінімальна щотижнева кількість годин прийому юридичних осіб, які звертаються за отриманням адміністративних послуг;

Д – граничний строк офіційного оприлюднення регуляторних актів, прийнятих посадовими особами місцевого самоврядування;

Е – мінімальна кількість годин прийому в суботу фізичних осіб, які звертаються за отриманням адміністративних послуг.

Завдання 9. Дві територіальні громади сусідніх сіл М. (проживає 450 мешканців) і В. (проживає 500 мешканців) на сесіях своїх рад доручили своїм головам провести об'єднану сесію і вирішити питання про об'єднання цих територіальних громад для зміцнення матеріально-фінансової основи з метою забезпечення успішного вирішення питань місцевого значення на рівні їх виникнення. Присутній на одній із сесій завідуючий юридичним відділом районної ради пояснив депутатам, що сільська рада не є уповноважена вирішувати таке питання відповідно до положення чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

А. Підготувати мотивовану відповідь депутатам сільських рад та сільським головам відповідних територіальних громад сіл М. і В. щодо ймовірного порядку вирішення цього питання.

Б. Роз'яснити депутатам у чому різниця об'єднання територіальних громад сусідніх сіл на підставі принципу муніципального унітаризму чи федералізму.

ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ ДЛЯ ПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

1. Джерелом легітимності влади місцевого самоврядування є:

- а) лише ті громадяни, що проживають на відповідній території;
- б) все населення країни;
- в) особи, які проживають у зазначеній місцевості не менше двох років.

2. До правових джерел функціонування місцевого самоврядування в Україні не належить:

- а) «Закон про державну службу в Україні»;
- б) Конституція України;
- в) Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- г) Європейська Хартія місцевого самоврядування.

3. Визначення: «Місцеве самоврядування – це інструмент: прищеплення суспільству з тоталітарним мисленням принципів, традицій, стандартів та зв'язків демократичних багатосторонніх відносин у трикутнику «влада (місцева) – бізнес – громада»; позбавлення споживацького ставлення по вісі «населення – влада» та опікунського (па)терналістського ставлення по вісі «влада – населення» охоплює такий контекст місцевого самоврядування:

- а) політичний;
- б) соціально-економічний;
- в) соціокультурний.

4. Конституція України встановила, що голови районних та обласних рад:

- а) обираються безпосередньо населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- б) обираються депутатами відповідної ради;
- в) обираються зборами голів рад нижчого рівня.

5. Конституція України встановила, що районні та обласні ради:

- а) представляють спільні інтереси територіальних громад;
- б) є органами регіонального самоврядування;
- в) є представницькими органами з обмеженими функціями.

6. Конституція України встановила, що місцеве самоврядування здійснюється населенням:

- а) передусім, безпосередньо;

- б) тільки через представницькі органи – ради;
- в) безпосередньо, через представницькі органи – ради і їх виконавчі органи.

7. Формами прямої демократії є:

- а) референдум;
- б) голосування депутатів обласної ради;
- в) голосування народних депутатів України;
- г) голосування депутатів сільської ради.

8. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» був ухвалений:

- а) 1997 р.;
- б) 1998 р.;
- в) 1999 р.;
- г) 2000 р.

9. Відповідно до державницької теорії місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування – це:

- а) самостійне джерело такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною, «муніципальною»;
- б) самостійне джерело державної влади;
- в) ланка державної влади, яка не має власних прав, власної компетенції;
- г) правильна відповідь відсутня.

10. Реєстрація статутів територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється:

- а) Верховною Радою України;
- б) Міністерством юстиції;
- в) Обласною радою;
- г) районними управліннями юстиції.

11. У своїй діяльності сільські, селищні та міські голови підзвітні, підконтрольні та відповідальні перед:

- а) територіальними громадами, які їх обрали;
- б) Президентом України, який їх призначив;
- в) Кабінетом Міністрів України;
- г) головою обласної ради.

12. Повноваження місцевого самоврядування делегуються:

- а) індивіду;

- б) відповідному представницькому органу;
- в) посаді;
- г) правильна відповідь відсутня.

13. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування була проголошена Інтернаціональною спілкою місцевих влад (ICBM), що зібралась:

- а) 24 вересня 1984 року;
- б) 23-26 вересня 1985 року;
- в) 23-26 вересня 1986 року;
- г) правильна відповідь відсутня.

14. Виділяють такі моделі територіальної організації влади, що відповідають різним правовим системам:

- а) англійська, французька, американська, російська;
- б) англійська, французька, іберійська, радянська;
- в) американська, німецька, російська, українська;
- г) англосаксонська, іберійська, французька, російська.

15. В Україні формується модель управління:

- а) англосаксонська;
- б) змішана;
- в) іберійська;
- г) континентальна.

16. Місцевий представницький орган – це орган, що:

- а) обирається, або призначається та виконує рішення представницького органа й здійснює оперативне управління;
- б) обирається, або призначається і виконує деякі загальнодержавні функції;
- в) обирається населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці, який ухвалює рішення щодо найбільш важливих місцевих питань;
- г) правильна відповідь відсутня.

17. Місцевий виконавчий орган – це орган, що:

- а) обирається, або призначається та виконує рішення представницького органа й здійснює оперативне управління;
- б) обирається населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці, який ухвалює рішення щодо найбільш важливих місцевих питань;

- в) обирається населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці і не виконує жодних загальнодержавних функцій;
- г) правильна відповідь відсутня.

18. Конституція України закріплює основи правового статусу місцевого самоврядування:

- а) принципи організації і діяльності, повноваження, гарантії захисту та форми відповідальності;
- б) права та обов'язки, форми відповідальності;
- в) принципи організації і діяльності, права та обов'язки, форми відповідальності;
- г) принципи організації і діяльності, повноваження.

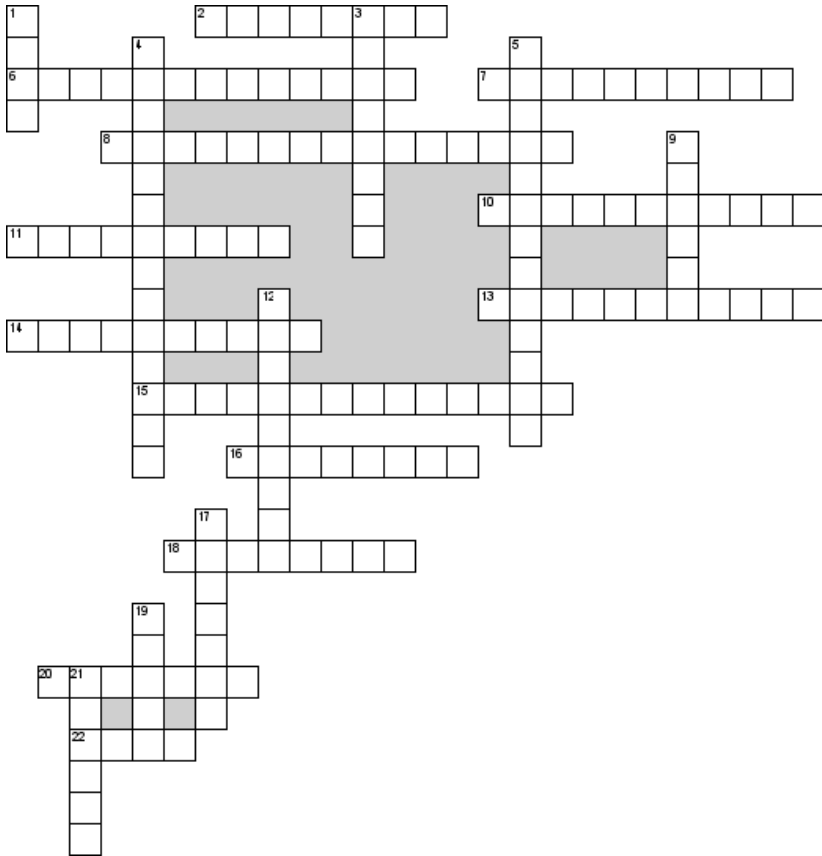
19. Повноваження місцевого самоврядування є:

- а) завжди є обмежені;
- б) завжди необмежені;
- в) інколи обмежені;
- г) інколи необмежені.

20. Вирішення питання законності актів органів місцевого самоврядування належить до компетенції:

- а) Конституційного Суду України;
- б) місцевих державних адміністрацій;
- в) Верховної Ради України;
- г) судів загальної юрисдикції.

КРОСВОРД



По горизонталі: 2. Посадова особа органів місцевого самоврядування. 6. Форми об'єднання органів місцевого самоврядування в Україні. 7. Доповніть словосполучення: місцевий... 8. Орган місцевого самоврядування відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування». 10. Право власності в місцевому самоврядуванні. 11. Документ, компетенції органів місцевого самоврядування, який має бути затверджений не пізніше засідання другої сесії. 13. Організаційно-правова, фінансова та ... основа місцевого самоврядування. 14. Один із комітетів сільської, селищної, міської рад. 15. Закон України «Про місцеве ...». 16. Територіальна громада, відповідно до закону, має

право проводити громадські ... 18. Постійні члени комісій на громадських ... 20. Районні та ... ради. 22. Рада вважається повноважною за умови обрання не менш як ... третин депутатів від загального складу.

По вертикалі: 1. Представницькі органи місцевого самоврядування в Україні. 3. Постійні комісії ради є ... ради. 4. Один із принципів місцевого самоврядування. 5. Система місцевого самоврядування включає ... громаду. 9. Сільський, селищний, міський ... 12. Територіальні громади сіл, селищ, міст можуть мати власну ... 17. Сільські, ..., міські ради є органами місцевого самоврядування. 19. Громадяни України реалізують своє... 21. План розвитку територіальної громади.

ТЕМИ РЕФЕРАТІВ

1. Територіальна громада в системі місцевого самоврядування.
2. Представницькі органи місцевого самоврядування.
3. Власні та делеговані повноваження органів місцевого самоврядування.
4. Правовий статус органів місцевого самоврядування.

ТЕМА 2.7.

РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ



Реформу устоїв слід
починати з реформи законів.
Клод Адріан Гельвецій

План

1. Реформування організаційних структур державного управління в Україні за роки незалежності.
2. Концептуальні засади реформування місцевих органів влади та напрями регіональної політики.

1. Реформування організаційних структур державного управління в Україні за роки незалежності

Після отримання незалежності в 1991 році Україні в спадок від авторитарно-тоталітарного режиму радянських часів залишилась неефективна, недосконала система державного управління, яка, по суті, і є головною проблемою українського суспільства і держави, а не економічна криза, відсутність обігових коштів і платежів, брак інвесторів, корупція і недосконале законодавство. Недосконала система держав-

ного управління характеризується нестабільністю, розбалансованістю діяльності політичних інститутів, зниженням рівня керованості соціально-економічними процесами, загостренням політичних конфліктів, зростанням критичної активності мас. Можна погодись із дослідниками, що система державного управління на той час перебувала в кризі. *Криза державного управління* – це особливий стан у функціонуванні та розвитку системи державно-владних структур і відносин, що характеризується загостренням внутрішньо-системних протиріч, розбалансованістю діяльності, що відбивається на зниженні результативності та ефективності управлінського впливу на соціально-економічні процеси. Зниження рівня керованості, безумовно, супроводжує кризу державного управління. Але це може мати не тільки негативні, а для деяких галузей і позитивні наслідки. Тому доцільно у визначенні поняття наголосити на кінцевих результатах – на ефективності впливу суб'єкта на об'єкт [40].

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.

Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» (розд. VII) м. Київ, 22 липня 1998 року № 810/98.

Удосконалити систему державного управління можливо було лише шляхом її реформування. Тобто створення ефективної і демократичної системи державного управління, яка була би прозорою для громадськості, максимально наближеною до потреб людини, а витрати на її утримання відповідали би фінансово-економічному становищу держави. Зрозумілим також було те, що без повноцінної адміністративної реформи в Україні неможливе також системне і результативне проведення економічних та соціальних реформ, розбудова демократичної правової держави, розширення прав місцевих органів виконавчої влади, проведення децентралізації державного управління.

Реформаційні процеси становлення вітчизняної структури державного управління почалися з отримання незалежності і завершилися з ухваленням у 1996 р. Конституції України, що запровадила *президентсько-парламентську форму правління* [32]. Закріпила нову модель організації державної влади, засновану на засадах поділу її на законодавчу,

виконавчу і судову. Але за межами конституційного вирішення залишилося багато питань організації діяльності органів державної, зокрема, виконавчої, влади і здійснення ними державного управління. Тобто побудова системи виконавчої влади на нових засадах, насамперед, вимагала ухвалення базових законів про Уряд, центральні органи виконавчої влади (далі ЦОВВ) та місцеві державні адміністрації (далі МДА).

У березні 1997 р. Президент України у зверненні до парламенту офіційно висловив тезу про гостру необхідність проведення глибокої адміністративної реформи. І вже в жовтні 1997 р. указом Президента України було створено Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи, положення і склад якої були затверджені Указом Президента України № 1087/99 від 2 жовтня 1997 року. Комісію очолив народний депутат України, колишній Президент України Л. М. Кравчук. *Головна мета діяльності Комісії, як це було зазначено у п. 3 положення:*

- вироблення напрямків реформування системи державного управління і напрацювання пакета відповідних документів щодо розроблення Концепції адміністративної реформи, визначення організаційно-правових засад, стратегії і тактики її проведення;
- розроблення конкретних механізмів і термінів впровадження адміністративної реформи;
- підготовка пропозицій щодо структури органів виконавчої влади з поступовим переходом від галузевого до функціонального принципу побудови міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, що має призвести до спрощення і підвищення ефективності управління, скорочення непотрібних ланок управління;
- запровадження дійової системи державного контролю; перебудови державної фінансової системи, структури, функцій і методів діяльності місцевих органів виконавчої влади;
- дерегуляції та спрощення системи управлінських послуг, які надаються на різних рівнях виконавчої влади фізичним та юридичним особам;
- удосконалення законодавчої бази адміністративних правовідносин, економічних засад діяльності органів державної влади, впровадження дійових адміністративних процедур;
- запровадження в Україні раціонального адміністративно-територіального поділу;

- реформування системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів; експертна оцінка концепцій і проєктів нормативно-правових актів, спрямованих на створення правової бази адміністративної реформи;
- аналіз діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо здійснення адміністративної реформи та надання допомоги в її проведенні;
- розгляд пропозицій і програм наукового, матеріально-технічного, кадрового та фінансового забезпечення адміністративної реформи [42].

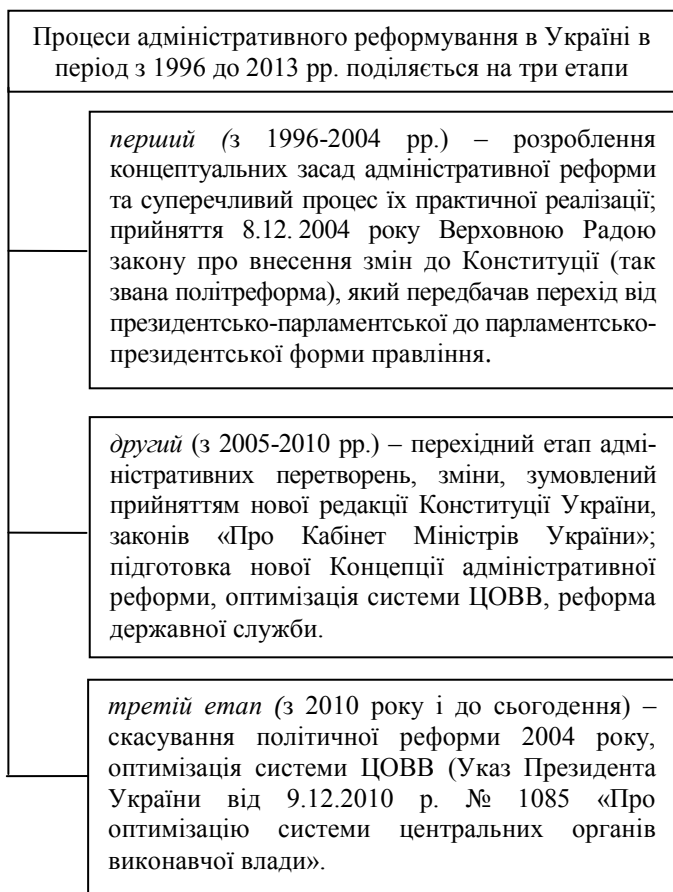


Рис. 2.7.1. Етапи адміністративного реформування в Україні з 1996 до 2013 рр.

У 1998 році Державна Комісія розробила проект Концепції адміністративної реформи в Україні.

Концепція (лат. conceptio – сприйняття) – система поглядів на ті чи інші явища; спосіб розгляду якихось явищ, розуміння чогось.

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 органами місцевого самоврядування.

Головною метою адміністративної реформи було визначене найповніше забезпечення конституційних прав і свобод громадян, правових засад організації державної влади, принципу верховенства права, гуманістичних вимог щодо діяльності держави.

Для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення пропонувалося вирішити низку завдань, серед яких:

- формування високоефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління;
- формування сучасної дієвої системи місцевого самоврядування;
- запровадження нової ідеології функціонування органів виконавчої влади місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення та 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.

Концепція передбачала, що реформа буде здійснюватись у п'яти напрямках і пройде в три етапи. Напрямки включали:

- 1) створення нової правової бази, що регламентуватиме організацію і здійснення державного управління в Україні;
- 2) формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління;
- 3) кадрове забезпечення нової системи державного управління;
- 4) зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління;
- 5) наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування.

Етапи адміністративної реформи пропонувалися такі:

а) *перший етап* – розробка та офіційне схвалення Концепції адміністративної реформи та Програми здійснення адміністративної реформи (розв’язання першочергових питань, пов’язаних із поточним удосконаленням елементів існуючої системи державного управління);

б) *другий етап* – запровадження організаційно-правових засад реформування ключових елементів системи державного управління;

в) *третій етап* – поглиблення трансформаційних процесів, формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів державного управління.

Головними проблемами при проведенні адміністративної реформи в Україні були визначені:

- реформування системи органів виконавчої влади;
- розвиток державної служби;
- реформування органів місцевого самоврядування;
- розвиток адміністративної юстиції;
- реформування адміністративного права.

22 липня 1998 р. Концепція адміністративної реформи [33] була схвалена Президентом України. Таким чином, адміністративна реформа, по-перше, була спрямована на комплексну перебудову наявної в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя; по-друге, на розбудову інститутів державного управління, значне підвищення статусу Уряду, збільшення його владних повноважень, суттєве посилення ролі міністерств у формуванні державної політики, чітке виділення та розмежування статусу, повноважень і функцій різних груп органів виконавчої влади, збільшення можливостей впливу Уряду та центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) на місцевий рівень виконавчої влади, удосконалення управлінських процедур тощо [45]; по-третє, пропонувала виділити і законодавчо визначити такі типи посад: політичні, адміністративні, патронатні.

До політичних посад пропонувалося зарахувати посади всіх членів уряду, перших заступників міністрів, голів обласних держадміністрацій і їхніх перших заступників [33, с. 19, 26, 29]. Відзначено авторами Концепції особливий порядок призначення на посаду і звільнення з неї та особливі риси відповідальності політичних діячів (політиків) [33, с. 22] не розкривали практичної потреби виокремлення цих посад. Тим більше, що такий порядок поширювався і на посади, не віднесені Концепцією до політичних (заступників міністрів, голів райдержадміністрацій).

Крім того, важливою складовою Концепції адміністративної реформи 1998 року повинна була стати адміністративно-територіальна реформа

(АТР). Основа адміністративно-територіальної реформи була закладена Указом Президента України від 7 липня 1997 р. № 620/97 «Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи». Указом було створено Державну комісію з проведення адміністративної реформи в Україні. Ця комісія повинна була розробити поступовий план реформування адміністративного устрою України, що ця комісія і зробила. Згодом Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [45] в основу здійснення реформування системи державного управління було покладено вироблену Комісією Концепцію адміністративної реформи. Ця концепція передбачала тісний зв'язок виконавчої влади з суспільством і тими проблемами, які зустрічаються в житті суспільства і в житті кожного окремого індивіда, а також створення такої системи державного управління, яка відповідала б стандартам демократичної, правової держави.

Територія – одна з основних ознак держави, що визначає простір, на який поширюється суверенітет і влада держави. Під територією розуміється не тільки сухопутна її частина, а й водні і повітряні простори над нею. До території морських держав безпосередньо примикають, хоча до неї не входять, континентальний шельф та виключна економічна зона.

Територіальний устрій держави – це її територіальна організація, тобто система відносин між державою в цілому (її центральною владою) і територіальними складовими (населенням і чинними органами публічної влади).

Державний устрій – це політико-територіальна організація держави, яка визначається політико-правовим статусом територіальних складових і порядком, принципами їхніх відносин із державою в цілому та між собою. За державним устроєм усі держави диференціюються на унітарні, федеративні, конфедеративні та імперські.

Адміністративно-територіальний устрій – це поділ території держави на систему територіальних одиниць різного рівня, відповідно до яких утворюються місцеві органи державної влади і управління.

Отже, започаткована у 1998 р. адміністративна реформа так і не була реалізована в повному обсязі. Основними проблемами, які завадили досягненню цілей адміністративної реформи, були, передусім:

- недостатнє правове забезпечення здійснення адміністративної реформи;
- законодавча невизначеність щодо відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб при проведенні реформи;

- відсутність механізму взаємодії і колективної роботи щодо управління адміністративною реформою;
- відсутність ефективних інноваційних технологій упровадження адміністративної реформи;
- відсутність фінансового забезпечення здійснення адміністративної реформи;
- відсутність достатнього інформування широких верств населення про конкретні заходи, що стосуються здійснення адміністративної реформи [18].

Таким чином, проблема створення в Україні ефективної системи державного управління, яка б відповідала стандартам демократичної правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою і громадянським суспільством залишалася невирішеною.

Таблиця 2.7.1

Нормативно-правова база напрацьована в Україні за період підготовки адміністративної реформи в Україні з 1997 по 2000 рік

<i>Укази Президента України</i>
«Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи» (Указ Президента України від 7 липня 1997 року, № 620/97)
«Про положення про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи» (Указ Президента України від 2 жовтня 1997 року, № 1087/97)
«Про склад Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи» (Указ Президента України від 9 січня 1999 року, № 5/99)
«Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» (Указ Президента України від 22 липня 1998 року, № 810/98; із змінами і доповненнями, внесеними Указами Президента України від 10 вересня 1998 року, № 1000/98, 21 вересня 1998 року, № 1048/98 та від 2 січня 1999 року, № 5/99)
«Про положення про робочу групу з проведення реформи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та державної служби» (Указ Президента України від 10 вересня 1998 року, № 1000/98)
«Про положення про робочу групу з проведення реформи центральних органів виконавчої влади» (Указ Президента України від 6 жовтня 1998 року, № 1114/98)
«Про першочергові заходи з проведення в Україні адміністративної реформи» (Указ Президента України від 20 листопада 1998 року, № 1284/98)
«Про проект Концепції адміністративної реформи в Україні» (Рішення Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи від 25 березня 1998 року, № 3/98)
«Про стратегію реформування системи державної служби в Україні» (Указ Президента України від 14 квітня 2000 року, № 599/2000).

Наведений у таблиці 2.7.1 перелік нормативних актів свідчить, що за той час в Україні була напрацьована значна правова база, що регулює різні питання адміністративної реформи. Однак серед цих актів немає жодного закону, ухваленого Верховною Радою, якій згідно з Консти-

туцією України належить право реформування організації державної влади і місцевого самоврядування, а також територіального устрою держави.

Територіальний устрій України визначається виключно законами України. До компетенції Верховної Ради України віднесено утворення і ліквідацію районів, встановлення і зміну меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і міст, однак усі ці питання вирішуються обов'язково з урахуванням думки населення відповідних територій шляхом проведення місцевих референдумів.

Територія України може бути змінена тільки шляхом всеукраїнського референдуму.

Другий етап адміністративних перетворень почався в 2005 р. з прийняттям нової редакції Конституції України, законів «Про Кабінет Міністрів України», підготовки нової Концепції адміністративної реформи, оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, адміністративно-територіальної реформи, реформи місцевого самоврядування та реформи державної служби. Ще 8 грудня 2004 року Верховна Рада ухвалила закон про внесення змін до Конституції (про політреформу), який передбачав перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління, формування уряду коаліцією депутатських фракцій, продовження терміну повноважень Верховної Ради до 5 років. Закон набрав чинності з 1 січня 2006 року.

На порядок денний було поставлено питання реформи адміністративно-територіального устрою (далі АТУ). Дорученням Прем'єр-міністра України від 14 лютого 2005 р. була створена робоча група з адміністративно-територіальної реформи, відповідний напрям діяльності очолив віце-прем'єр-міністр Р. Безсмертний. План заходів щодо виконання в 2005 році Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» містив перелік конкретних заходів щодо вирішення питання адміністративно-територіальної реформи. Зазначеною робочою групою був запропонований проект реформування АТУ, який доволі широко обговорювався громадськістю. Проте з відставкою Уряду в серпні 2005 р. активна діяльність щодо реформи АТУ на рівні центральних органів виконавчої влади фактично припинилась.

Створена Указом Президента України від 26 квітня 2005 р. Національна рада з питань місцевого самоврядування і регіонального розвитку мала завданням формування ефективної системи управління і координації всього комплексу реформ управління: адміністративної, територіальної, бюджетної. Проте фактично цей інституційний орган не здійснив

практичних заходів з вирішення питання реформування АТУ. Саме тому в 2006 р. Указом Президента від 3 травня № 340/2006 зазначену Національну Раду було перейменовано в Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування та затверджено Положення про Національну раду. Серед її основних завдань зазначено розроблення та внесення пропозицій щодо «комплексного проведення адміністративної реформи, зокрема, реформування системи органів виконавчої влади, державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування».

21 липня 2006 р. Постановою Кабінету Міністрів було затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 року. Реалізація цієї Стратегії передбачала проведення у 2009-2015 рр. адміністративно-територіальної, бюджетної та податкової реформи з метою зміцнення фінансово-економічної основи територіальних громад.

Слід зазначити, що в результаті революційних подій 2004 року деякими політичними силами було реанімовано ідею макрорегіоналізації України і на її основі переходу до федеративного державного устрою. Це відбувалось як на теоретичному рівні (наприклад, концептуальні обґрунтування В. Тихонова), так і на практичному. Зокрема, йдеться про події 2004 р. у Северодонецьку, збір підписів громадян у Донецьку за проведення референдуму щодо федералізації (2005 р.), збір підписів за референдум про незалежність Донбасу (2006 р.).

Адміністративна реформа в Україні спиралася на європейський досвід, тому в її основу були покладені принципи, що закладені в основу стратегії розвитку країн-членів Європейського Союзу, а саме:

- *побудова громадянського суспільства* – впровадження нових рівнів урядування, які мають наблизити кожного громадянина до процесу управління, стимулювати подальший розвиток органів місцевого самоврядування, водночас роблячи їх відповідальними за результати своєї діяльності;

- *субсидіарності* – коли шляхом децентрації уряд передає низку функцій на нижній рівень органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування, які можуть їх здійснювати більш ефективно, оскільки знаходяться ближче до громадянина, залишаючи водночас частину з них у сфері своєї компетенції;

- *ефективності* – місце держави у світовій спільноті значною мірою визначається ефективністю використання здібностей її громадян і спроможністю локальних і регіональних громад успішно використовувати свої можливості для власного розвитку;

– *прозорості, відкритості і підзвітності*, що означало ліквідацію зайвих адміністративно-бюрократичних структур, радикальне реформування системи публічних фінансів, делегування нових, ширших повноважень для демократично вибраних місцевих влад;

– *гнучкості* – здатність оперативно реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх чинників, підвищення рівня гнучкості і встанов публічною владою [72].

Отже, по суті, адміністративна реформа в Україні повинна була здійснюватись у трьох взаємопов'язаних напрямках:

- 1) реформи виконавчої влади (центральної та місцевої);
- 2) реформи місцевого самоврядування;
- 3) реформи територіального устрою країни.

Однак за цей період в Україні так і не вдалося побудувати достатньо функціональну та несуперечливу систему державного управління, яка була б покликана здійснювати державно-управлінські функції та надавала б якісні управлінські послуги громадянам України. Позитивні результати були досягнуті тільки у створенні правової бази, яка регламентувала державне управління в Україні.

Сучасний етап трансформації українського суспільства починається з Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 зі змінами [51]. Указом, передусім, була здійснена оптимізація міністерств, державних служб та державних агентств через реорганізацію та ліквідацію. Реорганізації та ліквідації названих державних органів стали приводом для серйозних кадрових скорочень (до 30 %) та ускладнили передачу повноважень від ліквідованого органу до новоствореного. Позитивним моментом є скорочення видатків Державного бюджету на утримання державного апарату.

30 вересня 2010 р. Конституційний Суд України скасував дію конституційної реформи 2004 р. З цієї дати знову набрала чинності Конституція 1996 р.

14 грудня 2010 р. Президентом України В. Ф. Януковичем проголошена адміністративна реформа, мета якої радикально змінити систему державного управління відповідно до сучасних потреб подальшої демократизації та створення міцного громадянського суспільства, усунути наявну розбалансованість між гілками влади і побудувати президентсько-парламентську модель республіканського правління.

Зрозуміло, що прискорення впровадження адміністративної реформи в Україні неможливе без ефективної регіональної політики, яка, у свою

чергу, повинна зорієнтувати свою діяльність на забезпечення повнішого господарського обігу та ефективнішого використання ресурсного потенціалу регіону.

2. Концептуальні засади реформування місцевих органів влади та напрями регіональної політики

Питання реформування місцевих органів влади (місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування) є одним із найскладніших, дискусійних і найважливіших для розуміння всього комплексу проблем й аспектів функціонування інститутів публічної влади. Серед основних причин неефективності діяльності інститутів публічної влади на місцях (місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування) можна виділити такі:

1) інституційний конфлікт між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, закріплений нормами Конституції та законами України як у відносинах між ними, так і в нерациональному та нечіткому розподілі повноважень між органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади (і між рівнями місцевого самоврядування);

2) відсутність у районних та обласних радах можливостей самостійно реалізовувати місцеву політику через утворювані ними виконавчі органи;

3) політизація місцевих рад та порушення принципу представлення спільних інтересів територіальних громад при формуванні обласних і районних рад;

4) недостатність механізмів дієвої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, відсутність дієвих механізмів підконтрольності органів місцевого самоврядування громадянам;

5) негативний вплив недосконалості адміністративно-територіального устрою на систему місцевого самоврядування та надання державних і громадських послуг;

6) недосконалість міжбюджетних відносин та брак стабільних джерел формування доходів місцевих бюджетів, ріст яких перебував би під переважним впливом органів місцевого самоврядування;

7) недостатня кадрова та організаційна спроможність органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;

8) неімплементованість ні в Конституції України, ні в законодавстві, що стосується місцевого самоврядування, основних принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, а саме: правова, матеріально-фінансова, організаційна самостійність органів місцевого

самоврядування; повсюдність і розповсюдження юрисдикції органів місцевого самоврядування базового рівня на всю територію адміністративно-територіальної одиниці; повнота і виключність повноважень, якими наділяються органи місцевого самоврядування у вирішенні питань державного управління; відповідність обсягу фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування функціям, які покладаються на них у порядку делегування.

Отже, на сьогодні функціонування інститутів публічної влади в Україні (місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування) не задовольняє не тільки громадян, суспільство, але й владу. Як визначено в проекті **«Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»** (далі Концепція), схваленої Указом Президента України, «Функціонування місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню якісних і доступних адміністративних та соціальних послуг шляхом сталого розвитку громади».

Саме тому мета Концепції полягає у «визначенні напрямів, механізмів та строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, спроможної максимально забезпечити передовсім надання якісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів демократії участі, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад».

У Концепції проблему передбачається розв'язати шляхом:

- запровадження обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатної забезпечити доступність та якість адміністративних та соціальних послуг, що надаються цими органами;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних (самоврядних) і делегованих повноважень;
- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;
- розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

- встановлення механізмів державного контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг;
- максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм демократії участі на місцях;
- встановлення механізмів координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

«Територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл з єдиним адміністративним центром».

Основні проблеми територіальної громади:

- 1) їхня велика кількість і мала чисельність (12 тисяч існуючих територіальних громад більш ніж половина з чисельністю жителів менше 3 тис. чоловік. З них 4809 територіальних громад мають менше однієї тисячі жителів. 1129 територіальних громад – з чисельністю жителів менше 500 чоловік);
- 2) у більшості територіальних громад не утворено відповідно до законодавства виконавчих органів місцевих рад, немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо;
- 3) дотаційність місцевих бюджетів (дотаційність 5419 місцевих бюджетів становить понад 70 %, 483 територіальні громади на 90 % утримуються за рахунок коштів державного бюджету);
- 4) недосконала система адміністративно-територіальної організації влади, що впливає на ефективність управління суспільним розвитком на відповідній території;
- 5) неефективна структура взаємовідносин місцевого самоврядування з державною владою. Її реформування потребує чіткого визначення принципів, на яких вона повинна бути побудована.

Реформування місцевого самоврядування має базуватись на основі Конституції України, законів України та положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування і здійснюватися з огляду на такі принципи:

- верховенства права та законності;
- відкритості, прозорості та громадської участі;
- повсюдності місцевого самоврядування;
- субсидіарності;
- доступності адміністративних та соціальних послуг;

- підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді;
- підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у межах делегованих повноважень;
- правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування;
- державної підтримки місцевого самоврядування;
- партнерства між державою та місцевим самоврядуванням;
- стимулювання економічного зростання територій.

Основними завданнями реформи є:

1. Забезпечення доступності та якості публічних послуг.

По-перше, базові адміністративні та соціальні послуги мають надаватися відповідно до державних стандартів. Основою таких стандартів мають бути:

- *територіальна доступність* (базові адміністративні та соціальні послуги повинні надаватися у громаді, де проживає особа);
- *зручність* (базові адміністративні послуги повинні надаватися в одному приміщенні, у зручний для споживачів спосіб);
- *інформаційна відкритість* (інформація про базові послуги (порядок і умови їх отримання) має бути доступною у кожному населеному пункті);
- *професійність* (базові адміністративні та соціальні послуги повинні надаватися фаховим персоналом, що добре обізнаний у відповідних категоріях справ та виконує свої функції на оплачуваній основі. Запровадження системи безперервної освіти службовців органів місцевого самоврядування).

По-друге, для забезпечення доступності та якості адміністративних і соціальних послуг має бути проведено оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності та децентралізації.

Принцип субсидіарності – це загальний принцип інституціональної організації влади і управління. Відповідно до цього принципу питання, які можна вирішувати на низових рівнях управління, немає необхідності передавати нагору.

Багмет М. О. Базові принципи діяльності територіальних інститутів управління в контексті Європейської хартії місцевого самоврядування / М. О. Багмет, О. Н. Євтушенко // Наукові праці : Науково-методичний журнал. – Т. 69. – Вип. 56. Політичні науки. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. – С. 56–60.

Децентралізація означає, що в рамках централізованої держави створюються самостійні одиниці як носії місцевого самоврядування, громади, комуни, регіони. У межах місцевих та регіональних утворень їм передаються функції нормотворчості та управління. Демократичні вибори до місцевих та регіональних парламентів забезпечують необхідну демократичну легітиміацію їх юридичних та адміністративних функцій.

Євтушенко О. Н. Демократизація державної влади і місцевого самоврядування на принципі субсидіарності: досвід Німеччини / О. Н. Євтушенко // Наукові праці : [науково-методичний журнал]. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2008. – Т. 93, Вип. 80. Політичні науки. – С. 76–81.

По-третє, повноваження місцевого самоврядування поділяються на власні (пов'язані з вирішенням питань місцевого значення) та делеговані (передані державою), що стосуються здійснення державних програм. Повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно здійснювати ці повноваження з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні.

По-четверте, для забезпечення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою:

- удосконалюється система залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією;
- визначається достатня податкова база, що забезпечує виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень, та встановлюється ґрунтований на об'єктивних критеріях рівень фінансування державою делегованих повноважень;
- на кожному адміністративно-територіальному рівні створюються представницькі органи місцевого самоврядування з власними виконавчими органами;
- забезпечується ефективний державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України.

2. Визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатної забезпечити доступність та якість адміністративних та соціальних послуг, що надаються цими органами.

2.1. Формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів адміністративно-територіального устрою держави, передбачивши при цьому, що:

- адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів:
 - 1) базовий: адміністративно-територіальні одиниці – громади;
 - 2) районний: адміністративно-територіальні одиниці – райони;
 - 3) регіональний: адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, м. Київ, м. Севастополь;
- територія адміністративно-територіальної одиниці є нерозривною, наявність анклавів та ексклавів не допускається;
- у межах адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня;
- адміністративний центр адміністративно-територіальної одиниці, як правило, повинен бути максимально наближеним до географічного її центру;

– територія адміністративно-територіальної одиниці визначається на основі доступності послуги швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги, що не має перевищувати 20 хвилин.

2.2. Функціонування на кожному з рівнів адміністративно-територіального устрою відповідних органів місцевого самоврядування та (або) місцевих органів виконавчої влади:

- базовий рівень – сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади;
- районний рівень – районні ради та їх виконавчі органи, районні держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади;
- регіональний рівень – Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів АРК, обласні ради та їх виконавчі органи, обласні держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

3. Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних (самоврядних) і делегованих повноважень.

3.1. Визначені законом повноваження органів місцевого самоврядування для їх здійснення мають бути забезпечені відповідними ресурсами.

3.2. Обсяг дотації вирівнювання з державного бюджету розраховується на основі уніфікованих стандартів надання адміністративних та соціальних послуг. Дотація вирівнювання надається безпосередньо кожному місцевому бюджету.

3.3. Фінансову основу здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень становлять податки та збори, які за своєю природою зв'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Суттєво розширюються права органів місцевого самоврядування щодо визначення податкової бази та регулювання ставок оподаткування.

3.4. Не допускається надання податкових пільг, які зменшують доходи місцевих бюджетів. Податкові пільги можуть встановлюватися лише тим органом місцевого самоврядування, до бюджету якого зараховуються такі податки.

3.5. Органи місцевого самоврядування повинні отримати доступ до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку через спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх з способами державного контролю, спрямованого на забезпечення органів місцевого самоврядування від банкрутства.

3.6. Підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів.

3.7. Матеріальною основою місцевого самоврядування повинно бути майно, серед іншого земля, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальний власності), а також об'єкти їх спільної власності. Територіальні громади мають отримати право розпоряджатися земельним ресурсом у межах своєї території.

3.8. Територіальні громади повинні отримати право об'єднувати їх майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для реалізації спільних програм та для більш ефективного надання адміністративних і соціальних послуг населенню суміжних територіальних громад.

4. Максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм демократії участі на місцях

4.1. Запровадження ефективних механізмів громадської участі у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема в питаннях прийняття стратегії розвитку громади, ухвалення статутів територіальних громад, схем планування територій (генпланів міст, сіл, селищ) тощо.

4.2. Надання загальним зборам громадян за місцем проживання, згідно із законом, права ініціювати позачергові звіти посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, а також встановлення обов'язку для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб обґрунтовувати власні рішення про врахування або неврахування рішень загальних зборів.

4.3. Створення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю, сприяння здійсненню громадських експертиз проектів рішень та рішень органів місцевого самоврядування.

4.4. Забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум, мінімізувати можливості адміністративного тиску на суб'єктів місцевого референдуму.

4.5. Удосконалення процедури створення органів самоорганізації населення (ОСН), визначення чіткого порядку наділення їх частиною власної компетенції органів місцевого самоврядування, а також виділення коштів для ОСН, їх витрачання, звітування про їх використання, матеріально-технічних засобів для діяльності.

4.6. Поширення практики створення органів самоорганізації населення, зокрема у територіальних громадах, які складаються із більш як одного населеного пункту, наділення їх частиною повноважень органів місцевого самоврядування.

5. Встановлення механізмів державного контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг.

5.1. Зміна статусу місцевих державних адміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

5.2. За місцевими державними адміністраціями закріплюється нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування з правом їх зупинення та одночасним зверненням до суду.

5.3. Позбавлення місцевих рад права висловлювати недовіру главам відповідних місцевих державних адміністрацій.

Реалізація Концепції здійснюється двома етапами.

На першому підготовчому етапі (2013-2015 рр.) передбачається:

- розробити та ухвалити акти законодавства щодо удосконалення та впровадження механізмів демократії участі на місцях, вдосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів (конференцій) жителів територіальної громади за місцем проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами;

- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому три роки

надання державної підтримки новоутвореним об'єднаним громадам для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності;

- запровадити співпрацю територіальних громад на засадах ресурсно-організаційної кооперації; прийняти закони про співробітництво територіальних громад, про внесення змін до Бюджетного кодексу (щодо визначення основних засад фінансування проектів такого співробітництва);

- уніфікувати та стандартизувати адміністративні та соціальні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, виходячи із принципів максимальної доступності послуг для їх споживачів та забезпечити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування;

- створити постійно діючі робочі групи з підготовки, популяризації та проведення реформи місцевого самоврядування в кожному регіоні з залученням до їх роботи науковців, краєзнавців, представників громадських об'єднань, органів місцевого самоврядування;

- визначити на законодавчому рівні власні повноваження, функції, права, обов'язки та відповідальність органів місцевого самоврядування за надання населенню якісних адміністративних та соціальних послуг;

- забезпечити комплексну підготовку посадових осіб, залучених до проведення реформи на національному та регіональному рівнях;

- запровадити систему безперервної освіти службовців органів місцевого самоврядування;

- провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади;

- удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громади схемами планування території та генеральними планами.

На другому етапі впровадження (2015-2020 рр.) передбачається:

- законодавчо врегулювати систему адміністративно-територіального устрою;

- здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та підготувати проекти необхідних нормативних актів для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою України;

- завершити формування законодавчої бази діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням повноважень та їх ресурсного забезпечення відповідно до вимог цієї Концепції;

- створити конституційну основу утворення виконавчих органів обласних та районних рад, розподілу повноважень між ними та відповідними місцевими адміністраціями;

- здійснити інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі з перерозподіленими повноваженнями;

- провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування.

Реформування місцевого самоврядування передбачає:

- визначення повноважень органів місцевого самоврядування, що утворюються в адміністративно-територіальних одиницях базового, районного та обласного рівня, на засадах субсидіарності з урахуванням їх спроможності здійснювати такі повноваження і рівня їх фінансового забезпечення, а також повноважень місцевих органів виконавчої влади;

- удосконалення механізму здійснення жителями відповідних адміністративно-територіальних одиниць контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;

- визначення на законодавчому рівні вимог до якості адміністративних та соціальних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання їх якості;

- забезпечення визначення на законодавчому рівні порядку здійснення місцевими органами виконавчої влади контролю за виконанням органами місцевого самоврядування Конституції і законів України;

- утворення об'єднаних територіальних громад згідно із законодавчо визначеною процедурою з власними органами місцевого самоврядування, зокрема виконавчими органами рад. Жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що не є самостійною адміністративно-територіальною одиницею, можуть ініціювати створення та обирати органи самоорганізації населення або ініціювати започаткування посади старости та обирати його, які входять до складу системи органів місцевого самоврядування відповідної територіальної громади, що є самостійною адміністративно-територіальною одиницею;

- визначення чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпечення повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, недопущення існування в межах територіальної громади інших адміністративно-територіальних одиниць;

- утворення виконавчих органів обласних та районних рад.

Реформування територіальної організації влади передбачає:

- зміну статусу місцевих держадміністрацій з місцевих органів виконавчої влади на органи, які здійснюють контроль за дотриманням законодавства, законністю актів органів місцевого самоврядування, а також координацію діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території;

- виконання територіальними органами центральних органів виконавчої влади на відповідній території функцій із здійснення контролю за дотриманням у визначених сферах вимог законодавства, надання адміністративних та соціальних послуг населенню та юридичним особам;

- формування мережі територіальних органів центральних органів виконавчої влади з метою забезпечення оптимальних умов для одержання населенням та юридичними особами адміністративних та соціальних послуг, які надаються такими органами.

Таким чином, реалізація Концепції сприятиме:

- правовій, організаційній та матеріальній спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування;

- доступності адміністративних та соціальних послуг, підвищенню їх якості;

- впровадженню механізму здійснення місцевими держадміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади публічних послуг;

- створенню сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм демократії участі на місцях;

- формуванню ефективної територіальної системи місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, здатної забезпечити сталий соціально-економічний розвиток відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

- утворенню об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;

- створенню умов для забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад, зокрема об'єднаних;

- стимулюванню економічного розвитку територій за рахунок удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку;

— забезпеченню розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівнів, місцевими держадміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

Основні напрями політики держави за матеріалами звернення Президента України до Верховної Ради України VII скликання.

У соціально-економічній сфері – запровадження стратегічних засад формування економіки, спроможної відповісти на конкурентні виклики післякризового світу. Розвиток внутрішнього ринку і стимулювання імпортозаміщення (подолання проявів недобросовісної конкуренції, послаблення впливу імпортерів на формування товарної пропозиції, посилення конкурентоспроможності мережі збуту значної частки товарів національного виробництва порівняно з іноземними аналогами). Суттєвою складовою політики імпортозаміщення є проведення державної політики підвищення ефективності використання енергетичних ресурсів, забезпечення зростання питомої ваги власних енергетичних ресурсів, включаючи нетрадиційні та відновлювальні джерела енергії.

Для забезпечення *модернізації реального сектору економіки* пропонується зосередитись на пріоритетних напрямках інвестиційної політики: здійсненні прямих бюджетних інвестицій, заохоченні інвестиційної діяльності великого бізнесу, посиленні використання активів комерційних банків для інвестиційного кредитування.

В умовах загострення ризиків світової продовольчої кризи значущості набуває реалізація потенціалу аграрного сектору. *Реформування в аграрній сфері* має полягати в запровадженні прозорого та конкурентного ринку земель сільськогосподарського призначення. Основні акценти мають бути зміщені в бік формування ринкових інститутів, які стимулюватимуть діючі форми організації сільськогосподарського виробництва до підвищення ефективності, реалізації економічних, соціальних та екологічних функцій.

В умовах жорстких бюджетних обмежень має відбуватися *удосконалення організації соціальної сфери*, посилення цільового характеру соціальних видатків та диверсифікації соціальної політики зі збільшенням складової, яка створює умови для реалізації трудового потенціалу громадян.

Акцентами реформування соціальної політики мають стати суттєва модернізація політики зайнятості з метою ефективного використання трудових ресурсів, підвищення ефективності системи соціального захисту та адресності соціальної підтримки, формування сучасних інструментів реалізації житлової політики.

Пріоритетом реформи системи охорони здоров'я має стати імплементація у всіх регіонах Закону України «Про екстрену медичну допомогу», передусім щодо модернізації оперативного диспетчерського управління у рамках нового Національного проекту «Вчасна допомога».

Одним із перспективних напрямів протидії кризовим ризикам та відновлення позитивної динаміки економіки України є *консолідація місцевих ресурсів розвитку*, оптимізація їх використання на основі узгодження економічних інтересів і об'єднання зусиль регіонів, держави, бізнесу і громадськості. Практична реалізація в Україні нової регіональної політики передбачає новий формат відносин регіонів з центром, відмову від патерналістських очікувань щодо гарантованої та регулярної державної допомоги, перехід регіонів та громад до системного освоєння власних ресурсів, розкриття та ефективної реалізації внутрішнього потенціалу розвитку.

У суспільно-політичній сфері – розвиток і реформування політичної системи України, що відбувається сьогодні під впливом об'єктивних обставин, очікувань громадян та глобальних викликів сучасності. Ними задається спрямованість реформ та пріоритетність завдань, що стосуються, у першу чергу:

- оновлення змісту та форм забезпечення національного суверенітету в умовах світових тенденцій глобалізації та регіоналізації;
- розуміння сутності народовладдя та механізмів його реалізації в рамках основних демократичних інститутів;
- більш ефективної організації державної влади, її орієнтації на потреби громадян;
- запровадження нових принципів і форм територіальної організації влади.

Політична визначеність у цих питаннях потребує реформування конституційних засад життєдіяльності українського суспільства. З метою напрацювання та апробації відповідних підходів створена Конституційна Асамблея, що продовжує функціонувати як публічний майданчик для широкої, фахової, об'єктивної дискусії щодо майбутнього конституційного оновлення.

Сьогодні вже є усвідомлення того, що країна буде значно краще і швидше розвиватися, якщо:

- ефективніше будуть діяти механізми парламентського контролю і парламентської відповідальності за діяльність уряду;
- запрацює в повному обсязі місцеве самоврядування;
- перейде на нову філософію і нову технологічну основу система адміністративних послуг;

— самоврядні організації отримують підвищення свого статусу та нові важелі впливу на вирішення проблем владно-соціального характеру.

Подальшого вдосконалення вимагає виборче законодавство. Воно має бути системним, орієнтованим на інтереси громадян, забезпечувати прозорий і справедливий виборчий процес. Відповідати цим вимогам повинна як виборча модель, пристосована до специфіки представницьких органів різних рівнів, так і конкретні виборчі процедури. Важливо також, щоб виборче законодавство запроваджувалося у терміни, достатні для його імплементації.

Потребують свого результативного завершення ціла низка законодавчих пропозицій та ініціатив у сфері етнополітики, які стосуються, зокрема, концептуальних засад діяльності держави у цій сфері, протидії проявам ксенофобії та дискримінації за етнічною ознакою, відновлення історичної справедливості стосовно незаконно репресованих народів, забезпечення збалансованості державної політики у мовній сфері та міжетнічних відносинах.

Важливим є виховання у суспільстві, передусім у молоді, шанобливого ставлення до історичної пам'яті, а також героїчних сторінок історії Українського народу, формування/відновлення національної свідомості та ідентичності.

Маємо суттєво посилити співробітництво з українцями за кордоном, передбачити для цього конкретні заходи, зокрема удосконалення системи культурного співробітництва України із зарубіжними країнами шляхом укладання міжнародних договорів та встановлення прямих зв'язків між культурно-мистецькими установами українських діаспор різних країн.

У гуманітарній політиці – здійснення низки невідкладних кроків. Серед них пріоритетними є такі:

— доопрацювання та ухвалення проекту Закону України «Про Концепцію гуманітарного розвитку України на період до 2020 року»;

— вдосконалення правової бази культурної політики шляхом ухвалення законів про охорону культурної спадщини;

— затвердження Кабінетом Міністрів України Державної програми розвитку національної кінематографії на 2013-2017 роки;

— створення ефективної системи координації дій центральних органів виконавчої влади України щодо визначення та виконання оперативних і стратегічних завдань культурного розвитку, збереження культурної спадщини, просування досягнень української культури за кордоном, сприяння міжнародній співпраці в культурній сфері;

— доопрацювання й ухвалення Закону України «Про вищу освіту» як ключового програмного документа модернізації системи вищої

освіти; створення дієвої системи контролю й гарантування якості вищої та професійної освіти із широким залученням громадськості, у тому числі, через створення незалежних агенцій оцінювання якості освіти;

- втілення «Концепції реформування системи фінансування та управління науковою і науково-технічною діяльністю», зокрема, вжиття заходів щодо посилення конкурсного принципу фінансування з державного бюджету проведення наукових досліджень і науково-технічних розробок, збільшення обсягів фінансування наукових проектів, які реалізуються в рамках міжнародного співробітництва, заохочення приватної інвестиційної

- подальша робота зі створення сприятливих інституційних та економічних умов для прискореного розвитку інновацій та сучасних наукомістких виробництв, у тому числі, в рамках міжнародного партнерства;

- розвиток і модернізація національного інформаційного простору та комунікаційних технологій;

- підготовка та ухвалення Концепції державно-конфесійних відносин в Україні. Виконання Доручення Президента України Уряду України від 7 грудня 2012 р. про необхідність внесення змін до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»;

- створення належної спортивної інфраструктури в усіх регіонах України, розрахованої не лише на розвиток професійного спорту, а й на широкий фізкультурний рух.

У зовнішній політиці – *Європейська перспектива, яка має стати тим об'єднувальним чинником, довкола якого консолідуються усі політичні сили, що створить необхідні передумови для результативної та злагодженої діяльності усіх гілок влади.*

Головна мета відносин стратегічного партнерства України з глобальними державами полягає у посиленні міжнародних гарантій безпеки України, її суверенітету, територіальної цілісності, демократичного розвитку та економічного зростання.

Головною метою українсько-російського співробітництва є забезпечення модернізаційного розвитку обох країн. Це передбачає не тільки потужну співпрацю в економічній сфері, але й взаємодію у політичній та безпековій сферах на принципах взаємного партнерства.

Україна і США продовжують курс на розвиток співробітництва в усіх галузях, що становлять взаємний інтерес.

Залучення китайських інвестиційних та технологічних можливостей до різних галузей української економіки є пріоритетним напрямом українсько-китайської співпраці. Система пріоритетів України у

відносинах із новими партнерами заснована переважно на критеріях економічного прагматизму. Головна увага має бути зосереджена на державах, співпраця з якими дає значні переваги для розвитку української економіки та може стати суттєвим чинником її технологічної і структурної модернізації.

Незмінним пріоритетом залишається для України підтримка дружніх, конструктивних та взаємовигідних відносин із країнами – найближчими сусідами і партнерами.

У сфері забезпечення національної безпеки – прийняття Концепції та Державної цільової програми реформування та розвитку Збройних сил України до 2017 року.

З огляду на зростання кіберзагроз, має бути ухвалено Закон України «Про кібернетичну безпеку України». Він має сформувати структуру Національної системи кібербезпеки, визначити повноваження суб'єктів та пріоритетні напрями державної політики у сфері забезпечення кібербезпеки держави. Необхідно імплементувати у вітчизняне законодавство положення Конвенції про кіберзлочинність.

У сфері *енергетичної безпеки* нагальними завданнями є подолання негативних тенденцій у нафтогазовому комплексі, адаптація вітчизняного законодавства до законодавства ЄС, впровадження національних енергетичних проєктів. Стратегічною метою є диверсифікація джерел постачання енергетичних ресурсів, зокрема, у спосіб залучення зовнішніх альтернативних джерел постачання природного газу та нарощування його внутрішнього видобутку. Необхідно здійснювати послідовну енергетичну політику, спрямовану на запровадження енергозберігаючих технологій та поступове зниження енергоємності валового внутрішнього продукту.

Актуальними залишаються проблеми захисту довкілля, запобігання стихійним лихам та техногенним катастрофам. Особливу увагу слід приділити питанням відновлення комунальної інфраструктури, утилізації відходів, екологічного контролю та моніторингу територій і об'єктів.

У питанні *подолання наслідків аварії на ЧАЕС* пріоритетними завданнями є відродження територій, віднесених до постраждалих, і забезпечення бар'єрних функцій Чорнобильської зони відчуження.

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Визначте напрями удосконалення системи державного управління з урахуванням світового досвіду.

2. Назвіть шляхи реформування організаційних структур державного управління запропоновані в Концепції адміністративної реформи.
3. Сформулюйте основні засади реформування місцевих органів виконавчої влади та напрями муніципальної (комунальної) реформи.
4. Назвіть сучасні риси системи державного управління в Україні.
5. Що являє собою адміністративна реформа? Яка її мета?
6. Вкажіть об'єктивні і суб'єктивні перешкоди для проведення адміністративної реформи в Україні.
7. Коли сформувався сучасний адміністративно-територіальний устрій України.
8. Перерахуйте основні проблеми регіонального і місцевого управління.

СЛОВНИК ТЕРМІНІВ

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.

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. У 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».

Ідеологія адміністративної реформи – це сукупність філософських, етичних, правових, політичних та інших ідей і поглядів на адміністративну реформу.

Криза державного управління – це особливий стан у функціонуванні та розвитку системи державно-владних структур і відносин, що характеризується загостренням внутрішньо-системних протиріч, розбалансованістю діяльності, що відбивається на зниженні результативності та ефективності управлінського впливу на соціально-економічні процеси.

МАТЕРІАЛИ ДЛЯ СЕМІНАРСЬКОГО ЗАНЯТТЯ

Завдання 1. Проаналізуйте структури державного управління за Концепцією адміністративної реформи в Україні.

Завдання 2. Охарактеризуйте напрямки регіональної політики щодо реформування місцевих органів влади.

Завдання 3. Заповніть таблицю:

Назва реформи	Сутнісні характеристики	Основні труднощі втілення в життя
Політична Адміністративна Судово-правова Адміністративно-територіальна Муніципальна		

Завдання 4. Запропонуйте власний алгоритм проведення адміністративної реформи в Україні.

ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ ДЛЯ ПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

1. Удосконалення державного управління притаманно:

- а) лише державам Південної Америки;
- б) будь-яким державам;
- в) країнам СНД;
- г) лише Україні.

2. Яке словосполучення є синонімом терміну «адміністративна реформа»:

- а) реформа державного управління;
- б) реформа правопису;
- в) реформа будівельних норм і правил;
- г) реформа норм моралі.

3. Індикаторами проведення адміністративної реформи є (відмітьте усі визначальні на вашу думку):

- а) системність і єдність ідейної основи;
- б) системність і комплексність практичного впровадження;
- в) наявність відповідальної домінуючої політичної сили;

г) залучення до орбіти реформи, крім основних адміністративних інститутів (центральне і місцеве управління, самоврядування, державна служба, правовий статус органів влади і адміністративно-підпорядкованих ним суб'єктів тощо), усього механізму публічного управління;

д) зміна сутнісної основи державного управління;

е) наявність результату у вигляді підвищення результативності та ефективності державного управління.

4. Демократизація державного апарату – це:

а) залучення громадян до реалізації своїх прав щодо управління державними справами та здійснення публічно-правового контролю за виконанням завдань, функцій і повноважень органів державної влади з метою забезпечення законності, політичної, соціальної та економічної ефективності їх діяльності, виключення бюрократизму, протекціонізму і корупції;

б) залучення громадян до реалізації своїх прав щодо управління справами суспільства та здійснення публічно-правового контролю за виконанням завдань, функцій і повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою забезпечення законності, політичної, соціальної та економічної ефективності їх діяльності, виключення бюрократизму та корупції;

в) залучення громадян до реалізації своїх прав щодо управління справами суспільства та здійснення публічно-правового контролю за виконанням завдань, функцій і повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою забезпечення законності, політичної, соціальної та економічної ефективності їх діяльності, виключення бюрократизму, протекціонізму та корупції.

5. Оберіть правильне визначення мети напрямку «Підвищення ефективності державного управління шляхом реформування державної служби й виконавчої влади» Програми економічних реформ на 2010-2014 рік:

а) модернізація системи центральних і місцевих органів виконавчої влади через запровадження механізмів децентралізації та деконцентрації управління;

б) побудова ефективної моделі врядування на загальнодержавному і регіональному рівні через оптимізацію системи органів виконавчої влади та розвитку системи державної служби;

в) модернізація системи державного управління з метою забезпечення ефективності та результативності діяльності органів державної влади.

6. Якому із нижчеперелічених органів публічної влади належить повноваження щодо утворення та ліквідації районів, встановлення та зміни меж районів і міст:

- а) Верховній Раді України;
- б) Президентові України;
- в) Кабінету Міністрів України;
- г) Обласним радам;
- д) Районним та міським радам.

7. Президент України призначає всеукраїнський референдум щодо:

- а) амністії;
- б) зміни територіального устрою України;
- в) змін Конституції України;
- г) ухвалення законів України;
- д) внесення змін до законів України.

8. До повноважень Верховної Ради України належить:

- а) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст;
- б) утворення областей;
- в) найменування та перейменування областей;
- г) утворення автономій;
- д) найменування та перейменування автономій.

9. До повноважень Верховної Ради України належить віднесення населених пунктів до категорій:

- а) сіл;
- б) селищ;
- в) міст;
- г) районів;
- д) областей.

10. Виключно законами України визначаються:

- а) перелік та найменування областей в Україні;
- б) грошова одиниця України;
- в) права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод;
- г) порядок внесення змін до Конституції;
- д) підстави прийняття резолюції недовіри до Кабінету Міністрів України.

11. За якої форми правління державна влада повністю або частково зосереджується в руках одноосібного глави держави і передається у спадок?

- а) Президентська республіка;
- б) Федерація;
- в) Парламентська республіка;
- г) Монархія.

12. Адміністративно-територіальний розподіл України здійснюється з урахуванням:

- а) соціально-економічних особливостей;
- б) природно-географічних особливостей;
- в) етнокультурних особливостей;
- г) усіх разом.

13. Позначте демократичні процедури управлінської діяльності:

- а) колективний характер вироблення і прийняття найбільш важливих рішень;
- б) у структурі органів діють спеціальні утворення, а саме: колегії, експертні групи тощо;
- в) систематично практикуються наради службовців із різних професійних і службових питань;
- г) наявність обліку і контролю за ходом виконання прийнятого рішення з використанням принципу зворотного зв'язку, що дає змогу керуючим органам враховувати думку підлеглих і коригувати прийняті рішення;
- д) особисте спілкування керівників державних органів із громадськістю, підлеглими, у тому числі з керівниками периферійних організацій, для узгодження і координації діяльності супідрядних структур.

14. Явище деформації, негативного перетворення делегованої волі суспільства державними інститутами отримало назву:

- а) парламентаризму;
- б) бюрократизму;
- в) олігархізму;
- г) правильні відповіді А і Б.

ТЕМИ РЕФЕРАТІВ

1. Напрями удосконалення системи державного управління з урахуванням світового досвіду.
2. Реформування організаційних структур державного управління в Концепції адміністративної реформи в Україні.
3. Концептуальні засади реформування місцевих органів виконавчої влади та напрями муніципальної (комунальної) реформи.
4. Адміністративна реформа як засіб вдосконалення державного управління в Україні.
5. Політико-правовий аналіз проектів концепції адміністративно-територіальної реформи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Авер'янов В. Державне управління та виконавча влада: зміст і співвідношення / В. Авер'янов // Вісник державної служби України. – 2004. – № 1. – С. 13–16.
2. Авер'янов В. Органи виконавчої влади / В. Авер'янов. – К. : Ін Юре, 1997. – С. 48.
3. Административные реформы в России: история и современность / [под общей ред. Р. Н. Байгузина]. – М. : РОССПЭН, 2006. – 644 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник у 2 т.] / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004-2005. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
5. Адміністративне право України : [підручник для вузів і фак.] / За ред. Ю. П. Битяка. – Харків : Право, 2000. – 520 с.
6. Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» : [науково-практичний посібник] / За ред. В. В. Кравченка. – К. : Атіка, 2003. – 288 с.
7. Баланс доцільності та інтересів службовців // Урядовий кур'єр. – 2010. – 15 грудня. – № 235.
8. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : [монографія] / О. В. Батанов. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.
9. Безобразов В. П. Земские учреждения и самоуправление / В. П. Безобразов. – М., 1874. – 52 с.
10. Болдирев С. В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / С. В. Болдирев. – Х., 2003. – 22 с.
11. Бребан Г. Французское административное право / Г. Бребан. – М. : Прогресс, 1988. – С. 87.
12. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук : спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Г. В. Бублик. – Київ, 2005. – 16 с.
13. Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель ; [пер. с фр. под ред. М. А. Крутоголова]. – М. : Прогресс, 1973. – 512 с.
14. Виконавча влада і адміністративне право / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.

15. Вовк С. Місцеве самоврядування : сенс, тенденції, перспективи / С. Вовк // Самоврядування та самоорганізація територіальних громад : матеріали наук.-практ. конф. (Львів, 24-25 червня 1999 р.). – Львів, 1999. – С. 123–130.
16. Голосніченко Д. І. Конституційні засади визначення повноважень органів виконавчої влади / Д. І. Голосніченко // Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні: проблеми теорії і практики: до 10-річчя Конституції України і 15-ї річниці незалежності України : зб. наук. статей / [за ред. Ю. С. Шемшученка ; упоряд.: І. О. Кресіна, В. П. Нагребельний, Н. М. Пархоменко]. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. – С. 176–179.
17. Голосніченко Д. І. Повноваження та компетенція: спільні риси і відмінності / Д. І. Голосніченко // Правове регулювання суспільних відносин у сфері культури. Сучасний стан та перспективи розвитку : статті і тези Всеукраїнської наук. конф. (Київ, 15 травня 2007 р.). – К. : КНУКІМ, 2007. – С. 26–27.
18. Гончарук Н. Т. Концептуальні засади здійснення реформи публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс] / Н. Т. Гончарук. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu/2009_4/4.pdf.
19. Гураль П. Ф. Муніципальне право України: Плани семінарських занять. Завдання для самостійної роботи. Для студентів юридичного факультету / Гураль П. Ф., Заяць І. Я., Софінська І. Д. – Львів : Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2012. – 41 с.
20. Державне управління : [навчальний посібник] / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Расіна, Л. Ю. Гордієнко] ; За ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
21. Державне управління та державна служба : [словник-довідник] / [уклад. О. Ю. Оболенський]. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
22. Децентралізація підвищить конкурентоспроможність регіонів [Електронний ресурс] // Матеріали дебатів «Децентралізація підвищить конкурентоспроможність регіонів» (17 грудня 2009). – Режим доступу : http://debaty.org.ua/topics/decentralization_reform.html.
23. Драго Р. Административная наука / Р. Драго ; Под ред. : Лазарев Б. М., Пер. : Энтин В. Л. – М. : Прогресс, 1982. – 245 с.
24. Європейська Хартія про місцеве самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України // Місцеве самоврядування. – К., 1997. – № 1-2. – С. 90–94.

25. Євтушенко О. Н. Демократизація державної влади і місцевого самоврядування на принципі субсидіарності : досвід Німеччини / О. Н. Євтушенко // Наукові праці : [науково-методичний журнал]. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2008. – Т. 93. – Вип. 80. – Серія Політичні науки. – С. 76–81.
26. Євтушенко О. Н. Проблеми децентралізації державної влади і місцевого самоврядування в Україні / О. Н. Євтушенко // Гілея. Історичні науки. Філософські науки. Політичні науки : зб. наук. праць / Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова, Українська АН. – К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2009. – Вип. 29. – С. 323–329/
27. Євтушенко О. Н. Державна влада і місцеве самоврядування в політичній системі суспільства : [монографія] / Олександр Никифорович Євтушенко. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. П. Могили, 2010. – 516 с.
28. Євтушенко О. Н. Місцеве самоврядування в Україні : теорія та практика становлення : [навчальний посібник] / О. Н. Євтушенко, Т. В. Лушагіна. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013 – 316 с.
29. Законотворчість : словник термінів і понять з міжнародного та європейського права / [ред. кол. Зайчук В. О., Копиленко О. Л., Йоганнес П., Зарубінський О. О., Богачова О. В., Муравйов В. І.]. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України; Українсько-європейський центр з питань законодавства (UEPLAC), 2005. – 159 с.
30. Знаменщиков Р. В. Принципы федерализма в России и Германии (сравнительное конституционно-правовое исследование) : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Р. В. Знаменщиков. – Тюмень, 2003. – 23 с.
31. Ковбас І. В. особливості системи органів публічної адміністрації в Україні / Ковбас І. В., Друзул Т. І. // Науковий вісник Чернівецького університету : збірник наукових праць. – Вип. 628 : Правознавство. – Чернівці : ЧНУ, 2012, – С. 104–109.
32. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
33. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К., 1998. – 62 с.
34. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили. – М. : Наука, 1987. – 294 с.

35. Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву / Н. И. Лазаревский. – СПб. : Типография акционерного общества «Слово», 1910. – Т. 2 : Административное право. Часть 1 : Органы управления. – 280 с.
36. Линьов К. О. Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми держ. упр.» / К. О. Линьов. – К., 2004. – 20 с.
37. Малиновський В. Трансформація адміністративно-територіального устрою України: проблеми і перспективи / В. Малиновський // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президенті України : В 2 ч. / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – Вип. 2. – Ч. II. – С. 211–218.
38. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – [вид. 2-ге, доп. і виправл.]. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
39. Мельник А. Ф. Державне управління / А. Ф. Мельник // Державна служба : [посібник для викладачів, магістрів та державних службовців]. – Ч. 1. – Луганськ : Східноукр. держ. ун-т, 2000. – С. 60–80.
40. Мельтюхова Н. Організаційні кризи в системі державного управління: виникнення, розвиток, подолання [Електронний ресурс] / Н. Мельтюхова // Державне будівництво, 2007. – № 2. – Режим доступу до журн. : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/1/01.pdf>.
41. Органи державної влади України : [монографія] / За ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – 592 с.
42. Положення про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи. Затверджено Указом Президента України від 2 жовтня 1997 р. № 1087/97 // Урядовий кур'єр. – 1997. – 9 жовтня. – п. 3.
43. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р. № 1156 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>.
44. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади:

- Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 563 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF>.
45. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
 46. Про Кабінет Міністрів України : Закон від 07.10.2010 № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 9. – Ст. 58.
 47. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280 від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
 48. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
 49. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. №586-XIV // ВВР України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
 50. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085 // Урядовий кур'єр. – 2010. – 14 грудня. – № 234.
 51. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.
 52. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 38. – Ст. 385.
 53. Пундик М. Управлінські зв'язки у системній взаємодії органів публічного управління на регіональному рівні. Публічне управління [Електронний ресурс] / М. Пундик. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-1/doc/1/08.pdf>.
 54. Российское правовое государство: итоги формирования и перспектива развития : В 5-ти ч. – Ч. 3: Административное, муниципальное, экологическое, земельное и трудовое право : Матлы Всероссийской науч.-практ. конф. (Воронеж, 14-15 ноября 2003 года) / Под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронежского государственного университета, 2004. – 659 с.
 55. Садовский В. Н. Основание общей теории систем. Логико-методологический анализ / В. Н. Садовский. – М. : Наука, 1974. – 279 с.
 56. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
 57. Сурмин Ю. П. Теория систем и системный анализ / Ю. П. Сурмин. – К. : МАУП, 2003. – 368 с.

58. Схема організації центральних органів виконавчої влади : затверджено Указом Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085 // Урядовий кур'єр. – 2010. – 14 грудня. – № 234.
59. Теорія та історія державного управління : [навчальний посібник] / [Г. С. Одинцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова та ін.]. – К. : «ВД «Професіонал», 2008. – 288 с.
60. Тимків В. Тенденції та механізми удосконалення місцевого самоврядування Великої Британії у контексті євроінтеграції [Електронний ресурс] / В. Тимків. – Режим доступу : http://korekta.io.ua/s119365/vasil_timkiv_tendencie_ta_mehanizmi_u_doskonallennya_miscevogo_samovryaduvannya_velikoe_britanie.
61. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М. : Изд-во М. Ю. Тихомирова, 1998. – 798 с.
62. Тихомиров Ю. А. Публичное право : [учебник] / Ю. А. Тихомиров. – М. : Изд-во БЕК, 1995. – 496 с.
63. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Тихомиров Ю. А. – М. : Изд-во М. Ю. Тихомирова, 2001. – 335 с.
64. Ткач Г. Й. Адміністративне право України. Плани практичних занять для студентів юридичного факультету / Ткач Г. Й., Школик А. М., Янюк Н. В. – Львів : Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка. – 2013. – 120 с.
65. Уемов А. И. Системный подход и общая теория систем / А. И. Уемов. – М. : Мысль, 1978. – 178 с.
66. Храмов В. О. Система територіальної організації державного управління та місцевого самоврядування : [навч.-метод. розробка] / В. О. Храмов. – К. : ІПК ДСЗУ, 2010. – 29 с.
67. Центральні органи виконавчої влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravotoday.in.ua/ua/nation/organs-of-government/central/>.
68. Черкасов А. Сравнительное местное управление : теория и практика / А. Черкасов. – М. : «ФОРУМ-ИНФРА-М», 1998. – 160 с.
69. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [ред. кол. : Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 2001. – Т. 3. – 789 с.
70. Юрій М. Ф. Політологія : [навчальний посібник] / М. Ф. Юрій. – К. : Дакор, КНТ, 2006. – 416 с.
71. Bradley A. W. Constitutional and Administrative Law / A. W. Bradley. – L., 1986. – 552 p.
72. Vanags E. The Main Trends and Principles of Public Administration Development throughout the World and in Latvia / E. Vanags, I. Vanags, I. Vilka. – *Viešoji Politika Ir Administravimas*. – 2006. – № 18. – P. 10–18.

ДОДАТКИ

Додаток А

СТРУКТУРА

Міністерства внутрішніх справ України (станом на 01.12.2012 р.)



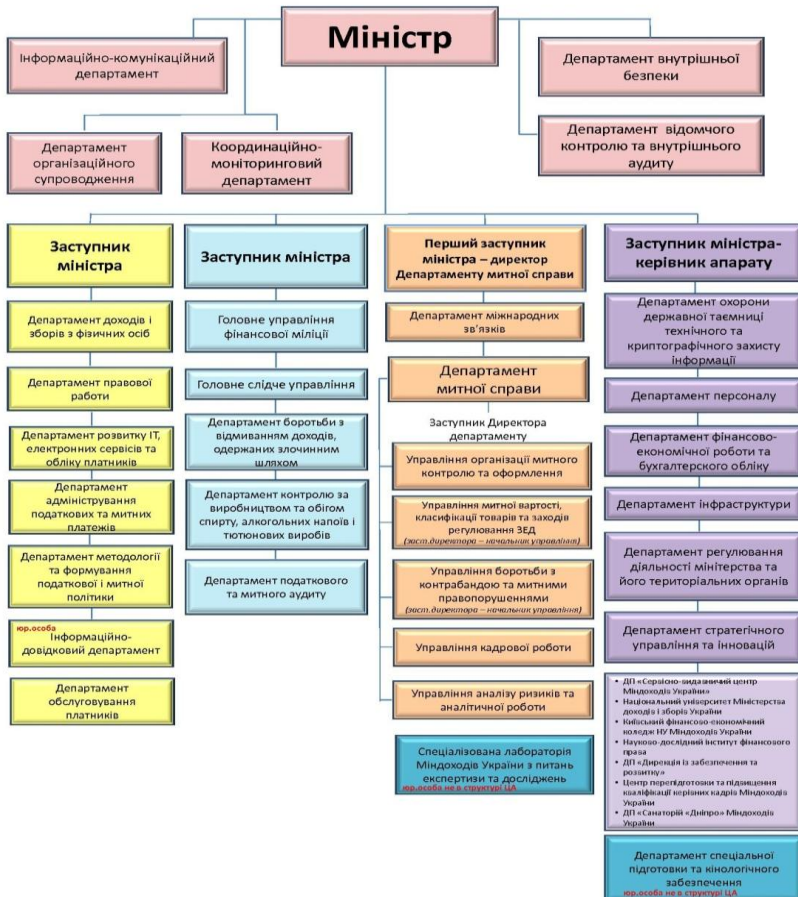
Структура апарату МВС України



СТРУКТУРА Міністерства доходів і зборів України (станом на 01.01.2013 р.)



Структура Центрального апарату Міністерства доходів і зборів України



Додаток В

**Управління державної служби Національного агентства
України з державної служби**



**Толкованов
В'ячеслав Вікторович**
Голова Національного агентства
України з питань державної служби



**Ковалевська
Юлія Сергіївна**
Перший заступник Голови Націо-
нального агентства України з питань
державної служби

продовження додатку В



**Дячишин
Микола Дмитрович**
заступник Голови
Національного агентства України
з питань державної служби

**Структура центрального апарату Нацдержслужби України
(станом на 23.04.2013)**

КЕРІВНИЦТВО

ЮРИДИЧНЕ УПРАВЛІННЯ

Відділ підготовки та правової експертизи проектів документів

Відділ правового забезпечення та представництва інтересів
Нацдержслужби в судах

Сектор розгляду звернень громадян та роз'яснювальної роботи

КОНТРОЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ

Відділ контролю за дотриманням законодавства про державну
службу та взаємодії з територіальними органами

Відділ контролю за дотриманням законодавства по боротьбі з корупцією

ВІДДІЛ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ ТА ЗВІТНОСТІ

УПРАВЛІННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ ТА КАДРОВОЇ РОБОТИ

Відділ кадрової роботи

Відділ аналітичного та організаційного забезпечення

Сектор взаємодії з громадськістю і ЗМІ

Сектор міжнародного співробітництва

ВІДДІЛ ДОКУМЕНТАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

**УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКОГО ЗАБЕЗ-
ПЕЧЕННЯ**

Відділ господарського забезпечення

Планово-бюджетний відділ

Відділ інформаційних технологій

ВІДДІЛ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ

**ВІДДІЛ МЕТОДИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КАДРОВИХ
СЛУЖБ**

ГОЛОВНИЙ СПЕЦІАЛІСТ З РЕЖИМНО-СЕКРЕТНОЇ РОБОТИ

ГОЛОВНИЙ СПЕЦІАЛІСТ З ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ

закінчення додатку В

Нормативно-правові акти з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування

Законодавчі акти:

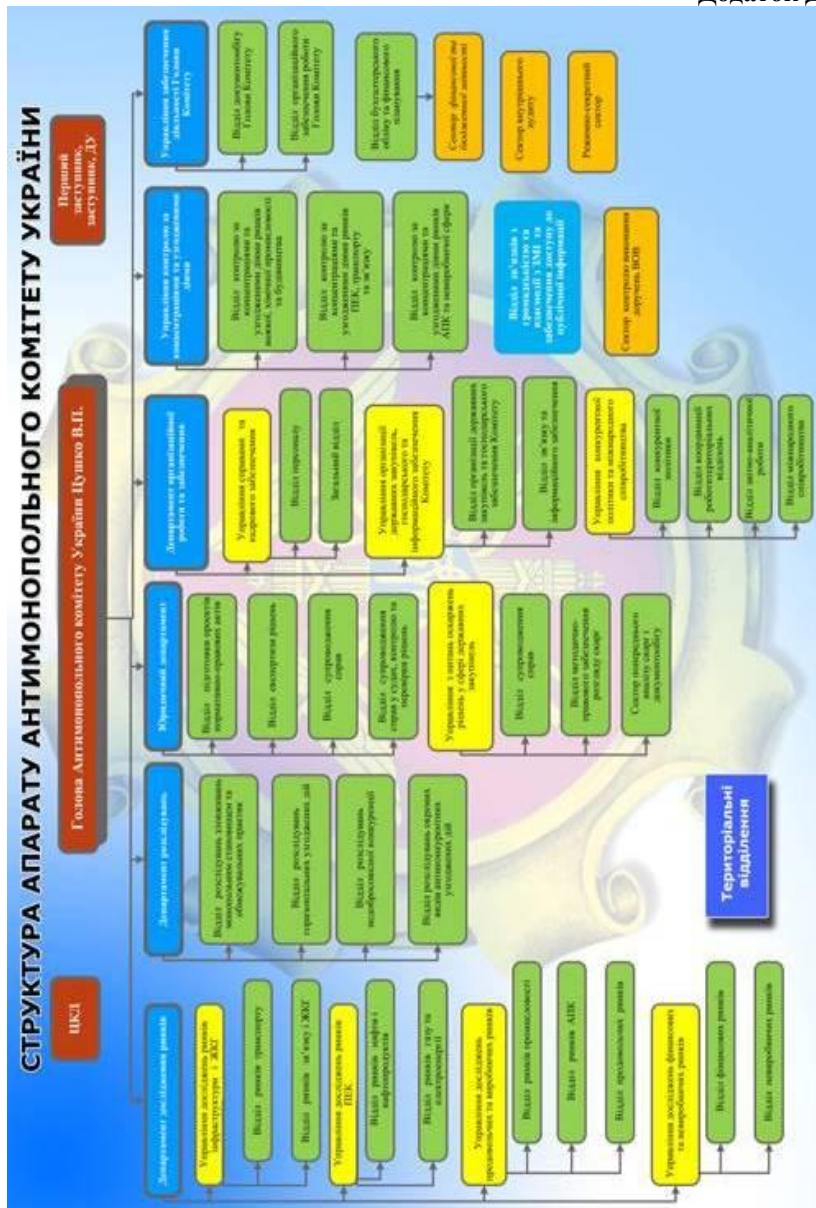
1. Конституція України
2. Закон України «Про державну службу»
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»
4. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»
5. Закон України «Про місцеві державні адміністрації»
6. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції»
7. Закон України «Про правила етичної поведінки»

Акти Президента України

1. Указ Президента України від 18.07.2011 № 769/2011 «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби»
2. Указ Президента України від 04.04.2003 № 291/2003 «Про День державної служби»
3. Указ Президента України від 25.01.2012 № 33/2012 Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування»
4. Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»

Постанови Кабінету Міністрів України

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 03.05.1994 № 283 «Про порядок обчислення стажу державної служби»
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 19.06.1996 № 658 «Про затвердження Положення про ранги державних службовців»
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.1994 № 423 «Про деякі питання застосування статей 4, 15 і 27 Закону України «Про державну службу»
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 № 169 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців»
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 27.04.1994 № 250 «Про порядок і умови надання державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування додаткових оплачуваних відпусток»
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 01.12.1994 № 804 «Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах»
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. № 599 «Про внесення зміни до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 р. № 1441»



ПОСТАНОВА
від 25 травня 2011 р. № 563
Київ

Про затвердження Типового положення
про територіальні органи міністерства та іншого центрального
органу виконавчої влади

Відповідно до частини третьої статті 13 та частини третьої статті 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» Кабінет Міністрів України **п о с т а н о в л я є**:

1. Затвердити Типове положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади, що додається.

2. Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади привести власні акти у відповідність з цією постановою.

Прем'єр-міністр України
Інд. 70

М. АЗАРОВ

ЗАТВЕРДЖЕНО
постановою Кабінету Міністрів України
від 25 травня 2011 р. № 563

ТИПОВЕ ПОЛОЖЕННЯ
про територіальні органи міністерства та іншого центрального
органу виконавчої влади

1. Територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади (далі – територіальні органи) можуть утворюватися в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи, якщо це передбачено положенням про міністерство та інший центральний орган виконавчої влади.

продовження додатку Ж

Територіальні органи підпорядковані відповідному міністерству, іншому центральному органу виконавчої влади, а територіальні органи нижчого рівня також територіальним органам вищого рівня.

Голови місцевих держадміністрацій координують діяльність територіальних органів і сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань.

2. Територіальні органи у своїй діяльності керуються Конституцією та законами України, актами та дорученнями Президента України, актами Кабінету Міністрів України, дорученнями Прем'єр-міністра України, наказами міністерства, дорученнями міністра, його першого заступника та заступника (у разі введення відповідної посади), наказами центрального органу виконавчої влади, дорученнями керівника центрального органу виконавчої влади, актами Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих держадміністрацій, органів місцевого самоврядування та наказами територіальних органів вищого рівня.

3. Завданням територіальних органів є реалізація повноважень міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

4. Територіальні органи відповідно до покладених на них завдань:

- 1) надають адміністративні послуги;
- 2) здійснюють державний нагляд (контроль);
- 3) управляють об'єктами державної власності в межах, визначених законодавством;

4) узагальнюють практику застосування законодавства з питань, що належать до їх компетенції, готують та вносять в установленому порядку пропозиції щодо його вдосконалення;

5) здійснюють інші повноваження, визначені законами України та покладені на міністерство, інший центральний орган виконавчої влади Президентом України.

5. Територіальні органи з метою організації своєї діяльності:

- 1) забезпечують здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх здійсненням;
- 2) забезпечують ефективне, результативне і цільове використання бюджетних коштів;
- 3) організовують планово-фінансову роботу, здійснюють контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечують організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку;

продовження додатку Ж

4) організовують розгляд звернень громадян з питань, що належать до їх компетенції, виявляють та усувають причини, що призводять до подання громадянами скарг;

5) забезпечують доступ до публічної інформації, що перебуває у їх володінні;

6) забезпечують у межах своїх повноважень реалізацію державної політики стосовно захисту інформації з обмеженим доступом;

7) забезпечують у межах своїх повноважень виконання завдань з мобілізаційної підготовки та мобілізації;

8) організовують роботу з укомплектування, зберігання, обліку та використання архівних документів.

6. Територіальні органи мають право:

залучати до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань вчених і фахівців, спеціалістів органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій (за погодженням з їх керівниками), представників інститутів громадянського суспільства;

одержувати в установленому законодавством порядку інформацію, документи і матеріали від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їх посадових осіб;

скликати наради, утворювати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (ради, комісії, колегії, робочі групи тощо) для сприяння здійсненню покладених на територіальні органи завдань;

користуватися інформаційними базами даних державних органів, державною системою урядового зв'язку та іншими технічними засобами.

7. Територіальні органи в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі, міжрегіональні територіальні органи здійснюють свої повноваження як безпосередньо, так і через територіальні органи нижчого рівня, а також контроль за діяльністю територіальних органів нижчого рівня.

8. Територіальні органи під час виконання покладених на них завдань взаємодіють з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами, організаціями на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

9. Територіальні органи у межах своїх повноважень видають накази організаційно-розпорядчого характеру.

продовження додатку Ж

Акти територіальних органів міністерства можуть бути скасовані міністром повністю чи в окремій частині.

Акти територіальних органів іншого центрального органу виконавчої влади можуть бути скасовані керівником центрального органу виконавчої влади повністю чи в окремій частині, у тому числі за дорученням міністра, який спрямовує і координує діяльність відповідного центрального органу виконавчої влади, а також міністром у разі відмови керівника центрального органу виконавчої влади скасувати такий акт.

10. Територіальний орган міністерства очолює керівник, який призначається на посаду за погодженням з головою місцевої держадміністрації та звільняється з посади міністром, якщо інше не передбачено законом та положенням про міністерство.

Керівник територіального органу міністерства може мати заступників, які призначаються на посади та звільняються з посад міністром.

Територіальний орган іншого центрального органу виконавчої влади очолює керівник, що призначається на посаду за погодженням з міністром, який спрямовує і координує діяльність центрального органу виконавчої влади, та головою місцевої держадміністрації та звільняється з посади керівником центрального органу виконавчої влади за погодженням з міністром, якщо інше не передбачено законом та положенням про центральний орган виконавчої влади.

Керівник територіального органу іншого центрального органу виконавчої влади може мати заступників, які призначаються на посади та звільняються з посад за погодженням з міністром, який спрямовує і координує діяльність центрального органу виконавчої влади, керівником центрального органу виконавчої влади, якщо інше не передбачено законом та положенням про центральний орган виконавчої влади. Керівник територіального органу міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі, міжрегіонального територіального органу вносить міністру та керівнику центрального органу виконавчої влади пропозиції щодо призначення на посаду та звільнення з посади керівників територіальних органів нижчого рівня.

11. Керівник територіального органу:

здійснює керівництво територіальним органом, несе персональну відповідальність за організацію та результати його діяльності;

продовження додатку Ж

організовує та забезпечує виконання територіальним органом відповідно актів законодавства, наказів міністерства організаційно-розпорядчого характеру, доручень міністра, його першого заступника та заступника, наказів центрального органу виконавчої влади, доручень керівника центрального органу виконавчої влади;

вносить міністру, керівнику іншого центрального органу виконавчої влади пропозиції щодо пріоритетів роботи територіального органу і шляхів виконання покладених на нього завдань, подає на затвердження плани роботи територіального органу (річні, піврічні);

звітує перед міністром, керівником іншого центрального органу виконавчої влади, керівником територіального органу вищого рівня щодо виконання покладених на територіальний орган завдань та планів роботи;

здійснює добір кадрів у територіальний орган, формує кадровий резерв на відповідні посади;

організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників;

призначає на посади та звільняє з посад керівників структурних підрозділів, інших державних службовців та працівників територіального органу, присвоює їм ранги державних службовців, приймає рішення щодо їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності (крім своїх заступників);

порушує перед міністром, керівником іншого центрального органу виконавчої влади питання про присвоєння рангів державних службовців своїм заступникам, а також щодо заохочення та притягнення їх до відповідальності;

підписує накази територіального органу;

розподіляє обов'язки між своїми заступниками;

затверджує положення про структурні підрозділи відповідного територіального органу і посадові інструкції працівників;

здійснює інші повноваження відповідно до законодавства.

Керівники територіальних органів підзвітні та підконтрольні відповідно Голові Ради міністрів Автономної Республіки Крим щодо повноважень органів виконавчої влади, наданих законом Раді міністрів Автономної Республіки Крим, та головам місцевих держадміністрацій з питань здійснення повноважень місцевих держадміністрацій.

12. У територіальних органах для погодженого вирішення питань, що належать до їх компетенції, обговорення найважливіших напрямів діяльності може утворюватися колегія.

продовження додатку Ж

Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом прийняття відповідного наказу територіального органу.

Для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності у територіальних органах можуть утворюватися інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи.

Рішення про утворення чи ліквідацію колегії, інших постійних або тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, їх кількісний та персональний склад, положення про них затверджуються керівниками територіальних органів.

13. Територіальні органи діють на підставі положень, що затверджуються відповідно до типового положення міністром, керівником іншого центрального органу виконавчої влади.

14. Територіальні органи утримуються за рахунок державного бюджету.

Структуру територіальних органів міністерства затверджує міністр.

Штатний розпис та кошторис територіальних органів міністерства затверджує заступник міністра – керівник апарату.

Чисельність працівників територіальних органів міністерства затверджує міністр в межах граничної чисельності працівників, визначеної Кабінетом Міністрів України для територіальних органів міністерства. Керівники територіальних органів міністерства в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі, міжрегіональних територіальних органів вносять пропозиції міністру щодо чисельності працівників територіальних органів нижчого рівня.

Структуру територіальних органів іншого центрального органу виконавчої влади затверджує керівник центрального органу виконавчої влади за погодженням з міністром, який спрямовує і координує діяльність центрального органу виконавчої влади, якщо інше не передбачено положенням про центральний орган виконавчої влади.

Штатний розпис та кошторис територіальних органів іншого центрального органу виконавчої влади затверджує керівник центрального органу виконавчої влади.

Чисельність працівників територіальних органів іншого центрального органу виконавчої влади затверджує керівник центрального органу виконавчої влади в межах граничної чисельності працівників, визначеної Кабінетом Міністрів України для територіальних органів центрального органу виконавчої влади. Керівники територіальних органів центрального органу виконавчої влади в Автономній Республіці Крим, областях,

закінчення додатку Ж

мм. Києві та Севастополі, міжрегіональних територіальних органів вносять пропозиції керівнику центрального органу виконавчої влади щодо чисельності працівників територіальних органів нижчого рівня.

Чисельність працівників територіальних органів іншого центрального органу виконавчої влади затверджує керівник центрального органу виконавчої влади в межах граничної чисельності працівників, визначеної Кабінетом Міністрів України для територіальних органів центрального органу виконавчої влади. Керівники територіальних органів центрального органу виконавчої влади в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі, міжрегіональних територіальних органів вносять пропозиції керівнику центрального органу виконавчої влади щодо чисельності працівників територіальних органів нижчого рівня.

15. Територіальні органи утворюються у порядку, передбаченому статтями 13 і 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»).

16. Територіальні органи, утворені як юридичні особи, мають самостійний баланс, рахунки в установах Казначейства, печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням.



КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

ПОСТАНОВА

від 26 вересня 2012 р. № 887

Київ

Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації

Відповідно до частини третьої статті 5 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» Кабінет Міністрів України постановляє:

1. Затвердити Типове положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, що додається.

2. Міністерствам у двомісячний строк забезпечити затвердження методичних рекомендацій з розроблення положень про структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій з обов'язковим врахуванням у них галузевих повноважень, необхідних для реалізації державної політики у відповідній сфері, та надіслати їх Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям.

3. Голові Ради міністрів Автономної Республіки Крим, головам обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у м. Києві та Севастополі державних адміністрацій забезпечити затвердження положень про структурні підрозділи відповідних місцевих державних адміністрацій на основі Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, затвердженого цією постановою, та з урахуванням методичних рекомендацій міністерств.

Прем'єр-міністр України

М. АЗАРОВ

Інд. 71

продовження додатку 3

ЗАТВЕРДЖЕНО
постановою Кабінету Міністрів
України
від 26 вересня 2012 р. № 887

ТИПОВЕ ПОЛОЖЕННЯ

про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації

1. Структурний підрозділ місцевої держадміністрації (далі – структурний підрозділ) утворюється головою місцевої держадміністрації, входить до її складу і в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечує виконання покладених на цей підрозділ завдань.

2. Структурний підрозділ підпорядкований голові місцевої держадміністрації, а також підзвітний і підконтрольний відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади.

3. Структурний підрозділ у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, наказами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, розпорядженнями голови місцевої держадміністрації, а також положенням про структурний підрозділ.

4. Вид структурного підрозділу (департамент, управління, відділ, сектор, інший структурний підрозділ, передбачений законом) та його статус як юридичної особи публічного права визначаються головою місцевої держадміністрації.

5. Основним завданням структурного підрозділу є забезпечення реалізації державної політики у визначеній одній чи кількох галузях на відповідній території.

6. Структурний підрозділ відповідно до визначених галузевих повноважень виконує такі завдання:

1) організовує виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та здійснює контроль за їх реалізацією;

2) забезпечує у межах своїх повноважень захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб;

3) надає адміністративні послуги;

4) здійснює державний контроль за дотриманням підприємствами, установами та організаціями правил, норм, стандартів у межах визначених повноважень;

5) аналізує стан та тенденції соціально-економічного і культурного розвитку у відповідній галузі у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці та вживає заходів до усунення недоліків;

6) бере участь у підготовці пропозицій до проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

7) вносить пропозиції щодо проекту відповідного місцевого бюджету;

8) забезпечує ефективне і цільове використання відповідних бюджетних коштів;

9) бере участь у підготовці заходів щодо регіонального розвитку;

10) розробляє проекти розпоряджень голови місцевої держадміністрації, у визначених законом випадках - проекти нормативно-правових актів з питань реалізації галузевих повноважень;

11) бере участь у погодженні проектів нормативно-правових актів, розроблених іншими органами виконавчої влади;

12) бере участь у розробленні проектів розпоряджень голови місцевої держадміністрації, проектів нормативно-правових актів, головними розробниками яких є інші структурні підрозділи;

13) бере участь у підготовці звітів голови місцевої держадміністрації для їх розгляду на сесії відповідної місцевої ради;

14) готує самостійно або разом з іншими структурними підрозділами інформаційні та аналітичні матеріали для подання голові місцевої держадміністрації;

15) забезпечує здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції;

16) готує (бере участь у підготовці) проекти угод, договорів, меморандумів, протоколів зустрічей делегацій і робочих груп у межах своїх повноважень;

17) розглядає в установленому законодавством порядку звернення громадян;

18) опрацьовує запити і звернення народних депутатів України та депутатів відповідних місцевих рад;

19) забезпечує доступ до публічної інформації, розпорядником якої він є;

20) постійно інформує населення про стан здійснення визначених законом повноважень;

21) контролює органи місцевого самоврядування та надає методичну допомогу з питань здійснення наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади;

продовження додатку 3

22) здійснює повноваження, делеговані органами місцевого самоврядування;

23) забезпечує у межах своїх повноважень виконання завдань мобілізаційної підготовки, цивільного захисту населення, дотримання вимог законодавства з охорони праці, пожежної безпеки;

24) організовує роботу з укомплектування, зберігання, обліку та використання архівних документів;

25) забезпечує у межах своїх повноважень реалізацію державної політики стосовно захисту інформації з обмеженим доступом;

26) бере участь у вирішенні відповідно до законодавства колективних трудових спорів (конфліктів);

27) забезпечує захист персональних даних;

28) здійснює передбачені законом галузеві повноваження;

29) здійснює інші передбачені законом повноваження.

7. Структурний підрозділ для здійснення повноважень та виконання завдань, що визначені, має право:

1) одержувати в установленому законодавством порядку від інших структурних підрозділів місцевої держадміністрації, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності та їх посадових осіб інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань;

2) залучати до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань спеціалістів, фахівців інших структурних підрозділів місцевої держадміністрації, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками), представників громадських об'єднань (за згодою);

3) вносити в установленому порядку пропозиції щодо удосконалення роботи місцевої держадміністрації у відповідній галузі;

4) користуватись в установленому порядку інформаційними базами органів виконавчої влади, системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами;

5) скликати в установленому порядку наради, проводити семінари та конференції з питань, що належать до їх компетенції.

8. Структурний підрозділ в установленому законодавством порядку та у межах повноважень взаємодіє з іншими структурними підрозділами, апаратом місцевої держадміністрації, органами місцевого самоврядування, територіальними органами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також підприємствами, установами та організаціями з метою створення умов для провадження послідовної та узгодженої діяльності щодо строків, періодичності одержання і передачі інформації, необхідної для належного виконання покладених на нього завдань та здійснення запланованих заходів.

9. Структурний підрозділ очолює керівник, який призначається на посаду і звільняється з посади головою місцевої держадміністрації згідно із законодавством про державну службу за погодженням з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади в установленому законодавством порядку.

10. Керівник структурного підрозділу:

1) здійснює керівництво структурним підрозділом, несе персональну відповідальність за організацію та результати його діяльності, сприяє створенню належних умов праці у підрозділі;

2) подає на затвердження голові місцевої держадміністрації положення про структурний підрозділ;

3) затверджує посадові інструкції працівників структурного підрозділу та розподіляє обов'язки між ними;

4) планує роботу структурного підрозділу, вносить пропозиції щодо формування планів роботи місцевої держадміністрації;

5) вживає заходів до удосконалення організації та підвищення ефективності роботи структурного підрозділу;

6) звітує перед головою місцевої держадміністрації про виконання покладених на структурний підрозділ завдань та затверджених планів роботи;

7) може входити до складу колегії відповідної місцевої держадміністрації;

8) вносить пропозиції щодо розгляду на засіданнях колегії питань, що належать до компетенції структурного підрозділу, та розробляє проекти відповідних рішень;

9) може брати участь у засіданнях органів місцевого самоврядування;

10) представляє інтереси структурного підрозділу у взаємовідносинах з іншими структурними підрозділами місцевої держадміністрації, з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями — за дорученням керівництва відповідної місцевої держадміністрації;

11) видає у межах своїх повноважень накази, організовує контроль за їх виконанням.

Накази нормативно-правового характеру, які зачіпають права, свободи і законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, підлягають державній реєстрації в територіальних органах Мін'юсту;

12) подає на затвердження голови місцевої держадміністрації проекти кошторису та штатного розпису структурного підрозділу в межах визначеної граничної чисельності та фонду оплати праці його працівників;

продовження додатку 3

13) розпоряджається коштами у межах затвердженого головою місцевої держадміністрації кошторису структурного підрозділу (в разі утворення підрозділу із статусом юридичної особи);

14) здійснює добір кадрів;

15) організовує роботу з підвищення рівня професійної компетентності державних службовців структурного підрозділу;

16) подає голові місцевої держадміністрації пропозиції щодо: призначення на посаду та звільнення з посади у порядку, передбаченому законодавством про державну службу, державних службовців структурного підрозділу, присвоєння їм рангів державних службовців, їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності;

прийняття на роботу та звільнення з роботи у порядку, передбаченому законодавством про працю, працівників структурного підрозділу, які не є державними службовцями, їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності;

17) проводить особистий прийом громадян з питань, що належать до повноважень структурного підрозділу;

18) забезпечує дотримання працівниками структурного підрозділу правил внутрішнього трудового розпорядку та виконавської дисципліни;

19) здійснює інші повноваження, визначені законом.

11. Накази керівника структурного підрозділу, що суперечать Конституції та законам України, актам Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, можуть бути скасовані головою місцевої держадміністрації, відповідним міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади, або керівником відповідного структурного підрозділу місцевої держадміністрації вищого рівня.

12. Керівник структурного підрозділу може мати заступників, які призначаються на посаду та звільняються з посади головою місцевої держадміністрації за поданням керівника структурного підрозділу.

13. Граничну чисельність, фонд оплати праці працівників структурного підрозділу визначає голова місцевої держадміністрації у межах відповідних бюджетних призначень.

14. Штатний розпис та кошторис структурних підрозділів затверджує голова місцевої держадміністрації за пропозиціями керівників структурних підрозділів відповідно до Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до складання кошторисів бюджетних установ, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від

закінчення додатку 3

28 лютого 2002 р. № 228 (Офіційний вісник України, 2002 р., № 9, ст. 414).

15. Структурні підрозділи, утворені як юридичні особи публічного права, мають самостійний баланс, рахунки в органах Казначейства, печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки.



КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

ПОСТАНОВА

від 18 квітня 2012 р. № 606

Київ

Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій

(Із змінами, внесеними згідно з Постановами КМ № 1007 від 31.10.2012 № 35 від 28.01.2013)

Кабінет Міністрів України постановляє:

1. Затвердити рекомендаційні переліки структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій згідно з додатками 1 і 2.

2. Головою обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державної адміністрації з урахуванням вимог законів та особливостей відповідної адміністративно-територіальної одиниці можуть утворюватися структурні підрозділи, не зазначені в рекомендаційному переліку, в межах бюджетних асигнувань, виділених для утримання відповідної місцевої державної адміністрації.

3. Установити, що утворення структурних підрозділів, які дублюють діяльність територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, не допускається.

4. Структура апарату місцевої державної адміністрації та статус його структурних підрозділів визначаються головою обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державної адміністрації з урахуванням вимог частини першої статті 44 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та інших нормативно-правових актів щодо утворення апарату для правового, організаційного, матеріально-технічного забезпечення діяльності місцевої державної адміністрації, проведення кадрової роботи, здійснення документообігу та контролю, розгляду звернень

продовження додатку Й

громадян, роботи патронатної служби, забезпечення мобілізаційної роботи, запобігання та виявлення корупції, доступу до публічної інформації, адміністрування (ведення) Державного реєстру виборців тощо.

5. Головам обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій завершити реорганізацію відповідних державних адміністрацій до 1 січня 2013 року.

6. Визнати такими, що втратили чинність, постанови Кабінету Міністрів України згідно з переліком, що додається.

Прем'єр-міністр України
Інд. 71

М. АЗАРОВ

Додаток 1
до постанови Кабінету
Міністрів України
від 18 квітня 2012 р. № 606

РЕКОМЕНДАЦІЙНИЙ ПЕРЕЛІК структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації

1. Структурні підрозділи *:

агропромислового розвитку (крім Київської міської державної адміністрації);

екології та природних ресурсів;

економічного розвитку і торгівлі;

житлово-комунального господарства та будівництва;

інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю;

інфраструктури та туризму;

культури, національностей та релігій;

містобудування та архітектури;

освіти і науки, молоді та спорту;

охорони здоров'я;

соціального захисту населення;

спільної власності територіальних громад (за умови делегування обласними радами повноважень з управління майном) або комунальної

продовження додатку Й

власності (для Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій);

фінансів;

з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу та реалізації інфраструктурних проектів (функціонує у Донецькій, Київській, Львівській та Харківській обласних, Київській міській державних адміністраціях до 1 серпня 2012 року).

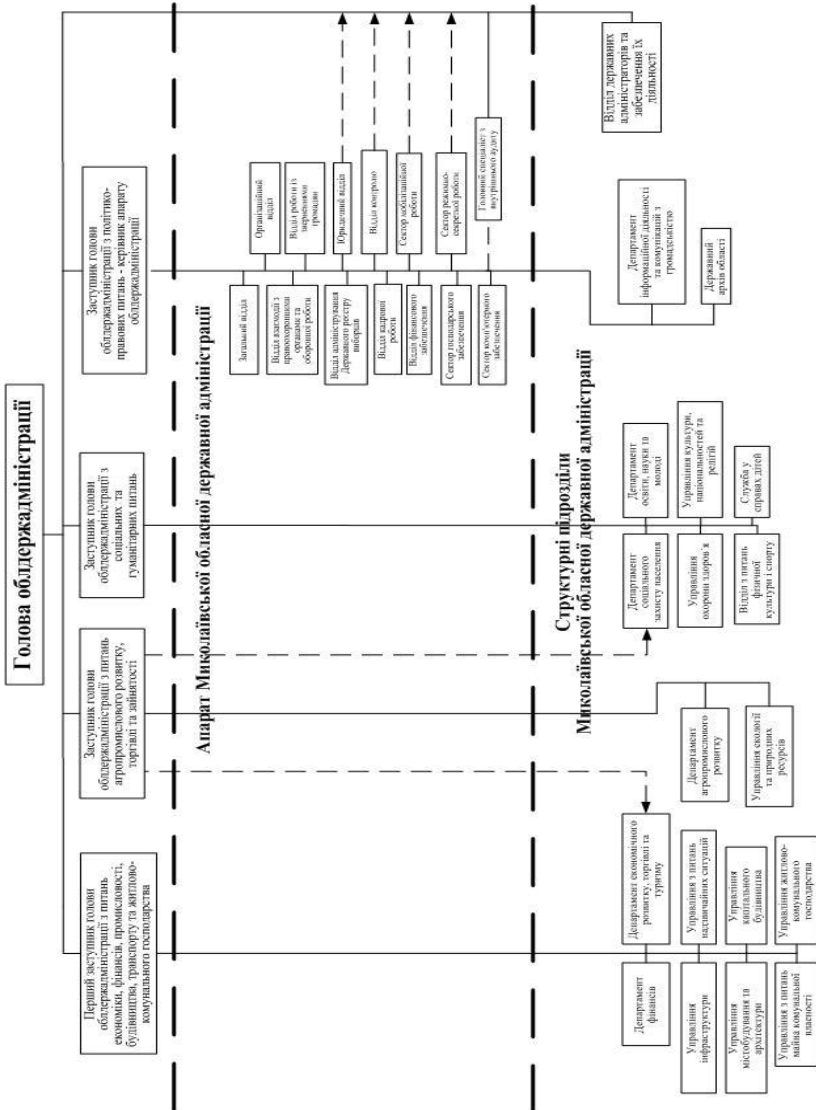
2. Державний архів області (міста).

3. Служба у справах дітей.

* Вид структурних підрозділів (департамент, управління, відділ, сектор) та їх статус як юридичних осіб публічного права визначається головою обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації залежно від ступеня складності завдань відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» (Офіційний вісник України, 2005 р., № 11, ст. 522).

(Додаток 1 із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 35 від 28.01.2013).

Структура Миколаївської обласної державної адміністрації



Проект адміністративно-територіальної реформи Р. Безсмертного

Проект передбачав зміну первинного та середнього рівня адміністративно-територіального поділу. Пропонувалося залишити три рівні – це: громада не менше 5 тисяч, район – не менше 70 тисяч, регіон – не менше 750 тисяч, а також запровадження міст-районів та міст-регіонів. При цьому реформування територіального устрою мало здійснюватися «знизу до гори», тобто перетворення повинні були відбуватися на рівні громад та районів, оскільки саме на цих рівнях мало надаватися найбільша кількість послуг громадянам. План реформи включав в себе зменшення кількості адміністративних одиниць та визначення меж їх територій у відповідності з однорідними критеріями.

Проект реформи залишав без змін залишиться поділ найвищого рівня, який охоплює 27 одиниць: Автономну Республіку Крим, 24 області та 2 міста з особливим статусом.

На рівні району замість 490 районів та 18 районів в містах планувалося створення 160-180 районів. Район повинен нарахувати біля 270 тисяч осіб.

На базовому рівні територіального поділу. Замість існуючих 30 тисяч територіальних одиниць пропонувалося утворити 1400-1450 громад.

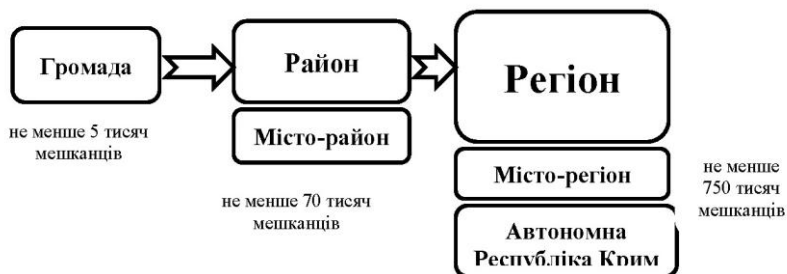
Таким чином систему адміністративно-територіального устрою складали:

Громада – базовий рівень територіального устрою, утворюється з одного або декількох поселень за умови, якщо в її межах проживає, як правило, не менш, як 5000 жителів. До території громади можуть входити території поселень, поселенських утворень, міжпоселенські землі (у т.ч. рілля тощо).

Район – об'єднання громад для забезпечення реалізації спільних інтересів, має відповідну транспортну, інформаційну та іншу інфраструктуру, утворюється за умови, якщо в його межах проживає, як правило, не менш, як 70000 жителів. За умови наявності в одній громаді хоча б одного міста, чисельність якого становить не менше 70000 жителів, такій громаді надається статус міста-району. Міста-райони не входять до складу районів, в межах якого вони знаходяться.

Регіон – об'єднання районів та міст-районів для забезпечення реалізації спільних інтересів та здійснення збалансованого розвитку територій. За умови наявності в одній громаді хоча б одного міста,

чисельність якого становить не менше 750000 жителів, такий громаді надається статус міста-регіону. Міста-регіони не входять до складу районів та регіонів, в межах яких вони знаходяться.



До регіонів належать: міста із спеціальним статусом – Київ та Севастополь; Автономна Республіка Крим; області; міста-регіони.

Запропонована модель організації територій пропонувала створення та укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць, а також ліквідацію на місцевому і районному рівні місцевих державних адміністрацій із передачею їх функцій органам місцевого самоврядування.

Впровадження адміністративної реформи планувалося у декілька етапів. Відповідно у «Концепції реформи адміністративно-територіального устрою в Україні» (за травень 2008 р.) передбачено п'ять етапів.

Перший етап – підготовчий (концепція, проекти нормативних актів, моделі адміністративно-територіальних одиниць).

Другий етап – це створення правової бази реформи (політичне порозуміння, ухвалення правових актів, рекламна кампанія).

Третій етап – творення громад (в тому числі проведення виборів до рад та передача повноважень);

Четвертий етап – творення районів (в тому числі вибори до рад та реорганізація районних державних адміністрацій).

П'ятий останній етап передбачає розширення повноважень територіального самоврядування регіонального рівня (в тому числі прийняття змін в Конституції України).

ДЛЯ НОТАТОК

Навчальне видання

**Олександр Никифорович Євтушенко
Вікторія Іванівна Андріяш**

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

*Навчальний посібник
у трьох частинах*

ЧАСТИНА 2 СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Редактор, технічний редактор *Ю. Рябова.*

Комп'ютерна верстка, *М. Шевчук.*

Дизайн обкладинки *О. Безверха.*

Друк *О. Мішалкіна.* Фальцювальні-палітурні роботи *Ю. Шановалова.*

Підп. до друку 26.08.2014 р.

Формат 60x84¹/₁₆. Папір офсет.

Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.

Умовн. друк. арк. 14,41. Обл.-вид. арк. 10,92.

Тираж 300 пр. Зам. № 4305.

Видавець і виготовлювач: ЧДУ ім. Петра Могили.

54003, м. Миколаїв, вул. 68 Десанників, 10.

Тел.: 8 (0512) 50-03-32, 8 (0512) 76-55-81, e-mail: rector@chdu.edu.ua.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3460 від 10.04.2009 р.