|  |  |
| --- | --- |
| http://vuzlib.net/beta3/images/alpha.gif | **§3. Функції та компетенція центральних органів виконавчої влади**.§3. Функції та компетенція центральних органів виконавчої владиВсі центральні органи виконавчої влади є загальнодержавними органами спеціальної компетенції, які реалізують державну політику у відповідній галузі. Вони узагальнюють практику застосування законодавства з питань, що належать до їх компетенції, розробляють пропозиції про вдосконалення законодавства та в установленому порядку вносять їх на розгляд Президентові України, Кабінету Міністрів України. У межах своїх повноважень центральні органи виконавчої влади організовують виконання актів законодавства, здійснюють систематичний контроль за їх реалізацією.Аналіз Загального положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади в Україні, затвердженого Указом Президента України від 12 березня 1996 р. №179/96 дозволяє виділити три групи основних завдань цих органів. Перша група пов’язана з розробкою державних програм та реалізацією державної політики. Це зокрема участь у формуванні та реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямами, розробка механізмів її реалізації, прогнозування розвитку економіки у виробничій, науково-технічній, мінерально-сировинній, паливно-енергетичній, трудовій, демографічній, соціальній, фінансовій та інших сферах; участь у розробці проектів Державної програми економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України; розробка цільових перспективних програм, опрацювання комплексу заходів, спрямованих на поглиблення економічної реформи; реалізація державної стратегії розвитку відповідної галузі (групи суміжних галузей); забезпечення у межах своєї компетенції реалізації державної політики; складання макроекономічних та міжгалузевих балансів.Друга група завдань включає питання економічного розвитку та системи оподаткування, а саме: внесення у встановленому порядку пропозицій про зміну умов оподаткування, одержання пільгових кредитів, визначення особливостей приватизації, демонополізації підприємств в окремих галузях; розробка відповідних фінансово-економічних та інших нормативів, механізмів їх впровадження, затвердження галузевих стандартів; укладання державних замовлень наукових досліджень комплексного характеру; здійснення функцій управління майном підприємств, що належать до сфери управління міністерства; розробка пропозицій про визначення пріоритетних напрямів розвитку економіки.Третю групу завдань становлять питання, пов’язані зі здійсненням міжнародної та зовнішньоекономічної діяльності. Це вжиття заходів, спрямованих на вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності; захист інтересів українських товаровиробників на зовнішньому ринку та розвиток внутрішнього ринку; участь у підготовці міжнародних договорів України; укладання міжнародних договорів міжвідомчого характеру.Центральний орган виконавчої влади в межах здійснення державного управління відповідною галуззю (галузями) має право:– залучати спеціалістів центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій (за погодженням з керівниками) для розгляду питань, що належать до його компетенції;– представляти Уряд України за його дорученням у міжнародних організаціях та під час укладання міжнародних договорів України;– одержувати в установленому законодавством порядку від інших центральних органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, а від органів статистики України – статистичні дані, для виконання покладених на нього завдань (безплатно);– скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до його компетенції;– притягати до дисциплінарної відповідальності керівників територіальних органів міністерства, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління;– самостійно або за участю роботодавців підприємств недержавної форми власності  проводити  переговори і укладати галузеві угоди з представниками найманих працівників.Центральний орган виконавчої влади у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими центральними і місцевими органами державної виконавчої влади, органами Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, а також з відповідними органами інших держав.Центральний орган виконавчої влади в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує і контролює їх виконання. У випадках, передбачених законодавством, його рішення є обов’язковими для виконання центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності та громадянами. Нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади підлягають державній реєстрації у Міністерстві юстиції України в порядку, встановленому законодавством. У разі потреби центральний орган виконавчої влади може видавати разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування спільні акти. Центральний орган виконавчої влади є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в установах банків, печатку із зображенням Державного герба України і своїм найменуванням.Указом Президента України “Про геральдичні знаки – емблеми і прапори центральних органів виконавчої влади України” від 30 листопада 2000 р. №1271/2000 встановлено, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади України можуть мати власні геральдичні знаки – емблему та прапор, а Міністр внутрішніх справ України, Міністр оборони України, Міністр України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Голова Служби безпеки України, Голова Державного комітету у справах охорони державного кордону України, Голова Державної податкової адміністрації України, Голова Державної митної служби України, начальник Управління державної охорони України, начальник Генерального штабу та командувач виду Збройних Сил України – також свій штандарт. |

 Цей Закон визначає організацію, повноваження та порядок
діяльності центральних органів виконавчої влади України.

 **Розділ I
 ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ**

 **Стаття 1**. Визначення та система центральних органів
 виконавчої влади

 1. Систему центральних органів виконавчої влади складають
міністерства України (далі - міністерства) та інші центральні
органи виконавчої влади.

 Система центральних органів виконавчої влади є складовою
системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет
Міністрів України.

 2. 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.

 **Стаття 2**. Принципи діяльності міністерств та інших
 центральних органів виконавчої влади

 1. Діяльність міністерств та інших центральних органів
виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права,
забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина,
безперервності, законності, забезпечення єдності державної
політики, відкритості та прозорості, відповідальності.

 2. Міністерства діють за принципом єдиноначальності. Інші
центральні органи виконавчої влади діють за принципом
єдиноначальності, якщо інше не передбачено законом.

 3. Підприємства, установи та організації, що належать до
сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої
влади, не можуть здійснювати владні повноваження, крім випадків,
визначених законом.

 **Стаття 3**. Правові засади діяльності міністерств, інших
 центральних органів виконавчої влади

 1. Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади у
своїй діяльності керуються Конституцією України ( 254к/96-ВР ),
цим та іншими законами України, актами та дорученнями Президента
України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами
законодавства України.

 2. Організація, повноваження і порядок діяльності
міністерств, інших центральних органів виконавчої влади
визначаються Конституцією України ( 254к/96-ВР ), цим та іншими
законами України.

 3. Положення про міністерства, інші центральні органи
виконавчої влади затверджує Президент України.

 **Стаття 4**. Статус і атрибути міністерств, інших центральних
 органів виконавчої влади

 1. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади є
юридичними особами публічного права.

 Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади
набувають статусу юридичної особи з дати внесення до Єдиного
державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців
запису про їх державну реєстрацію як юридичної особи.

 Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади
припиняються як юридичні особи з дати внесення до Єдиного
державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців
запису про державну реєстрацію їх припинення.

 2. Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади має
печатку із зображенням Державного Герба України та своїм
найменуванням, власні бланки, рахунки в органах Державної
казначейської служби України.

 3. На будинках, де розміщуються міністерства, інші центральні
органи виконавчої влади, вивішуються таблички (вивіски) із
зображенням Державного Герба України та найменуванням розташованих
органів і піднімається Державний Прапор України.

 4. Зразки печаток, бланків і табличок (вивісок) міністерств,
інших центральних органів виконавчої влади затверджуються
Кабінетом Міністрів України.

 **Стаття 5**. Утворення, реорганізація та ліквідація міністерств
 та інших центральних органів виконавчої влади

 1. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади
утворюються, реорганізуються та ліквідуються Президентом України
за поданням Прем'єр-міністра України.

 2. Члени Кабінету Міністрів України можуть вносити
Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо утворення,
реорганізації або ліквідації міністерств та інших центральних
органів виконавчої влади.

 3. Утворення, реорганізація та ліквідація міністерства,
іншого центрального органу виконавчої влади здійснюються з
урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також з
урахуванням необхідності забезпечення здійснення повноважень
органів виконавчої влади і недопущення дублювання повноважень.

 4. Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади
утворюється шляхом утворення нового органу влади або в результаті
реорганізації (злиття, поділу, перетворення) одного чи кількох
центральних органів виконавчої влади.

 5. Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади
припиняється шляхом реорганізації (злиття, приєднання, поділу,
перетворення) або ліквідації.

 6. Державна реєстрація міністерства, іншого центрального
органу виконавчої влади як юридичної особи здійснюється у
триденний строк з дня набрання чинності актом Президента України
про призначення керівника новоутвореного міністерства, іншого
центрального органу виконавчої влади.

 Здійснення заходів щодо державної реєстрації міністерства,
іншого центрального органу виконавчої влади як юридичної особи
покладається на керівника такого органу.

 7. Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади,
щодо яких набрав чинності акт Президента України про їх
припинення, продовжують здійснювати повноваження та функції у
визначених сферах компетенції до завершення здійснення заходів з
утворення міністерства, іншого центрального органу виконавчої
влади, до якого переходять повноваження та функції міністерства,
іншого центрального органу виконавчої влади, що припиняється, та
можливості забезпечення здійснення ним цих функцій і повноважень,
про що видається відповідний акт Кабінету Міністрів України.

 8. Указом Президента України про ліквідацію міністерства,
іншого центрального органу виконавчої влади визначається орган
виконавчої влади, якому передаються повноваження та функції
міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, що
ліквідується.

 9. Порядок здійснення заходів, пов'язаних з утворенням,
реорганізацією чи ліквідацією міністерств, інших центральних
органів виконавчої влади ( 1074-2011-п ), визначається Кабінетом
Міністрів України.

 **Розділ II
 МІНІСТЕРСТВА**

 **Стаття 6**. Міністерство

 1. Міністерство є центральним органом виконавчої влади, який
забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи
декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої
покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією ( 254к/96-ВР )
та законами України.

 2. Міністерство очолює міністр України (далі - міністр), який
є членом Кабінету Міністрів України.

 3. Порядок призначення на посаду та звільнення з посади,
припинення повноважень на посаді міністра, а також статус міністра
як члена Кабінету Міністрів України, визначаються Конституцією
України ( 254к/96-ВР ) та Законом України "Про Кабінет Міністрів
України" ( 2591-17 ).

 **Стаття 7**. Завдання міністерства

 1. Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує
формування та реалізує державну політику в одній чи декількох
сферах, є:

 1) забезпечення нормативно-правового регулювання;

 2) визначення пріоритетних напрямів розвитку;

 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення
державної політики;

 4) узагальнення практики застосування законодавства,
розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в
установленому порядку проектів законодавчих актів, актів
Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд
Президентові України та Кабінету Міністрів України;

 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та
покладених на нього актами Президента України.

 **Стаття 8**. Міністр

 1. Міністр як член Кабінету Міністрів України здійснює
повноваження, визначені Законом України "Про Кабінет Міністрів
України" ( 2591-17 ), в тому числі щодо спрямування та координації
діяльності центральних органів виконавчої влади.

 2. Міністр як керівник міністерства:

 1) очолює міністерство, здійснює керівництво його діяльністю;

 2) визначає пріоритети роботи міністерства та шляхи виконання
покладених на нього завдань, затверджує плани роботи міністерства,
звіти про їх виконання;

 3) в межах компетенції організовує та контролює виконання
апаратом міністерства і територіальними органами міністерства
Конституції України ( 254к/96-ВР ), законів України, актів та
доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України;

 4) забезпечує виконання зобов'язань, взятих за міжнародними
договорами України;

 5) вносить Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо
призначення на посади першого заступника міністра, заступника
міністра (у разі введення), заступника міністра - керівника
апарату;

 6) затверджує положення про самостійні структурні підрозділи
апарату міністерства, призначає на посади та звільняє з посад їх
керівників і заступників керівників, працівників патронатної
служби міністра;

 7) вносить Кабінету Міністрів України подання про утворення в
межах граничної чисельності державних службовців та працівників
апарату міністерства і коштів, передбачених на утримання
міністерства, ліквідацію, реорганізацію територіальних органів
міністерства як юридичних осіб публічного права, затверджує
положення про них;

 8) затверджує структуру апарату міністерства і його
територіальних органів;

 9) утворює, ліквідовує, реорганізовує за погодженням з
Кабінетом Міністрів України територіальні органи міністерства як
структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу
юридичної особи;

 10) призначає на посади керівників територіальних органів
міністерства за погодженням з головами місцевих державних
адміністрацій та їх заступників і звільняє їх з посад;

 11) вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції
у разі вмотивованої відмови Голови Верховної Ради Автономної
Республіки Крим, Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим,
голови обласної державної адміністрації (підтримки головою
обласної державної адміністрації вмотивованої відмови голови
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 цього міністерства, іншого
центрального органу виконавчої влади, діяльність якого
спрямовується та координується міністром, про надання Кабінетом
Міністрів України згоди на призначення такого керівника;

 12) утворює, ліквідовує, реорганізовує підприємства,
установи, організації, що належить до сфери управління цього
міністерства, затверджує їхні положення (статути), призначає на
посади за погодженням з головами місцевих державних адміністрацій
та звільняє з посад їх керівників, крім випадків, установлених
законом, здійснює у межах своїх повноважень інші функції з
управління об'єктами державної власності;

 13) притягує до дисциплінарної відповідальності керівників
державних підприємств, установ, організацій, що перебувають у
сфері управління відповідного міністерства;

 14) скасовує повністю чи в окремій частині акти
територіальних органів міністерства;

 15) порушує в установленому порядку питання щодо заохочення
та притягнення до дисциплінарної відповідальності першого
заступника та заступника міністра (у разі введення), заступника
міністра - керівника апарату;

 16) порушує в установленому порядку питання щодо присвоєння
рангу державного службовця заступнику міністра - керівнику
апарату;

 17) вирішує в установленому порядку питання щодо заохочення
та притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників та
заступників керівників самостійних структурних підрозділів апарату
міністерства, керівників та заступників керівників територіальних
органів міністерства, присвоює їм ранги державних службовців;

 18) вносить подання щодо представлення в установленому
порядку державних службовців та працівників апарату міністерства,
його територіальних органів до відзначення державними нагородами
України;

 19) представляє міністерство у публічно-правових відносинах з
іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в
Україні та за її межами;

 20) у передбачених законодавством випадках погоджує
призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних
структурних підрозділів обласних, Київської та Севастопольської
міських державних адміністрацій;

 21) визначає обов'язки першого заступника міністра,
заступника міністра (у разі введення) та заступника міністра -
керівника апарату, розподіл повноважень міністра між першим
заступником міністра та заступником міністра (у разі введення),
які вони здійснюють у разі його відсутності;

 22) скасовує повністю чи в окремій частині накази заступника
міністра - керівника апарату;

 23) залучає державних службовців та працівників
територіальних органів міністерства, а за згодою керівників -
державних службовців та працівників міністерств, інших центральних
органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади,
органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого
самоврядування, підприємств, установ і організацій до розгляду
питань, що належать до компетенції міністерства;

 24) приймає рішення щодо розподілу бюджетних коштів, головним
розпорядником яких є міністерство;

 25) утворює комісії, робочі та експертні групи;

 26) скликає та проводить наради з питань, що належать до його
компетенції;

 27) підписує накази міністерства;

 28) дає обов'язкові для виконання державними службовцями та
працівниками апарату міністерства доручення;

 29) здійснює інші повноваження відповідно до Конституції
України ( 254к/96-ВР ), цього та інших законів, а також актів та
доручень Президента України.

 **Стаття 9**. Перший заступник міністра, заступник міністра

 1. Міністр має першого заступника, який здійснює визначені
міністром обов'язки.

 У разі необхідності для забезпечення здійснення міністерством
окремих завдань рішенням Президента України у структурі
міністерства може бути введено посаду заступника міністра.

 2. Перший заступник міністра та заступник міністра (у разі
введення) призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра
України та звільняються з посад Президентом України.

 Прем'єр-міністр України вносить на розгляд Президента України
подання про призначення на посади першого заступника міністра та
заступника міністра (у разі введення) відповідно до пропозицій
відповідного міністра.

 У разі звільнення міністра перший заступник міністра та
заступник міністра (у разі введення) звільняються з посад
Президентом України.

 3. Особа, яка призначається на посаду першого заступника
міністра чи заступника міністра (у разі введення), повинна
відповідати вимогам до членів Кабінету Міністрів України,
передбаченим Законом України "Про Кабінет Міністрів України"
( 2591-17 ).

 4. Перший заступник міністра, заступник міністра (у разі
введення) дають обов'язкові для виконання державними службовцями
та працівниками апарату міністерства та його територіальних
органів (у разі утворення) доручення.

 5. Посади першого заступника міністра та заступника міністра
(у разі введення) належать до політичних посад, на які не
поширюється трудове законодавство та законодавство про державну
службу.

 6. Соціальне та інше забезпечення першого заступника
міністра, заступника міністра (у разі введення) здійснюється в
порядку та на умовах, визначених Законом України "Про Кабінет
Міністрів України" ( 2591-17 ) для членів Кабінету Міністрів
України.

 **Стаття 10**. Заступник міністра - керівник апарату

 1. Заступник міністра - керівник апарату призначається на
посаду за поданням Прем'єр-міністра України та звільняється з
посади Президентом України.

 Прем'єр-міністр України вносить на розгляд Президента України
подання про призначення на посаду заступника міністра - керівника
апарату відповідно до пропозиції відповідного міністра.

 Заступник міністра - керівник апарату є державним службовцем.

 2. Кандидатами на посаду заступника міністра - керівника
апарату можуть бути громадяни України, які мають вищу освіту,
досвід роботи у відповідній сфері або на державній службі не менш
як 10 років, у тому числі не менш як 5 років на керівних посадах,
і відповідають іншим вимогам, передбаченим законодавством про
державну службу.

 3. Основними завданнями заступника міністра - керівника
апарату є забезпечення діяльності апарату міністерства,
стабільності і наступності у його роботі, організація поточної
роботи, пов'язаної із здійсненням повноважень міністерства.

 4. Заступник міністра - керівник апарату відповідно до
покладених на нього завдань:

 1) організовує роботу апарату міністерства;

 2) забезпечує підготовку пропозицій щодо виконання завдань
міністерства та подає їх на розгляд міністрові;

 3) організовує та контролює виконання апаратом міністерства
Конституції ( 254к/96-ВР ) та законів України, актів та доручень
Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів
міністерства та доручень міністра, його першого заступника та
заступника (у разі введення), звітує про їх виконання;

 4) готує та подає на затвердження міністрові плани роботи
міністерства, звітує про їх виконання;

 5) забезпечує реалізацію державної політики стосовно
державної таємниці, контроль за її збереженням у апараті
міністерства;

 6) в межах своїх повноважень запитує та одержує в
установленому порядку від державних органів, органів влади
Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування,
підприємств, установ, організацій в Україні та за її межами
безоплатно інформацію, документи і матеріали, а від органів
державної статистики - статистичну інформацію, необхідну для
виконання покладених на міністерство завдань;

 7) за погодженням із Міністерством фінансів України
затверджує штатний розпис та кошторис міністерства;

 8) призначає на посади та звільняє з посад у порядку,
передбаченому законодавством про державну службу, державних
службовців апарату міністерства (крім тих, яких призначає на
посади та звільняє з посад міністр), присвоює їм ранги державних
службовців, приймає рішення щодо їх заохочення та притягнення до
дисциплінарної відповідальності;

 9) приймає на роботу та звільняє з роботи у порядку,
передбаченому законодавством про працю, працівників апарату
міністерства (крім тих, яких призначає на посади та звільняє з
посад міністр), приймає рішення щодо їх заохочення, притягнення до
дисциплінарної відповідальності;

 10) забезпечує формування в установленому порядку кадрового
резерву міністерства, організацію підготовки, перепідготовки та
підвищення кваліфікації державних службовців та працівників
міністерства, а також осіб, включених до кадрового резерву;

 11) представляє міністерство як юридичну особу в
цивільно-правових відносинах;

 12) у межах повноважень дає обов'язкові для виконання
державними службовцями та працівниками міністерства доручення;

 13) з питань, що належать до його повноважень, підписує
накази організаційно-розпорядчого характеру та контролює їх
виконання;

 14) вносить пропозиції міністрові щодо представлення
державних службовців та працівників апарату міністерства до
відзначення державними нагородами України;

 15) у разі звільнення міністра здійснює його повноваження до
призначення на цю посаду іншої особи, крім тих, які визначені
пунктами 2, 5, 6 (за винятком звільнення), 7-10, 11 (за винятком
звільнення), 20, 28 (у частині виконання повноважень міністра, які
за Конституцією ( 254к/96-ВР ) та законами України виконуються ним
особисто) частини другої статті 8 та статтею 18 цього Закону.

 **Стаття 11**. Апарат міністерства

 1. Апарат міністерства - організаційно поєднана сукупність
структурних підрозділів і посад, що забезпечують діяльність
міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань.

 2. Керівником апарату міністерства є заступник міністра -
керівник апарату.

 3. Структуру апарату міністерства затверджує міністр.

 4. Вимоги до формування структури апарату міністерства
визначаються Кабінетом Міністрів України.

 5. Державні службовці апарату міністерства, крім керівників
самостійних структурних підрозділів апарату міністерства та їх
заступників, а також працівників патронатної служби міністра,
призначаються на посади та звільняються з посад заступником
міністра - керівником апарату в порядку, передбаченому
законодавством про державну службу.

 Працівники апарату міністерства приймаються на роботу та
звільняються з роботи заступником міністра - керівником апарату у
порядку, передбаченому законодавством про працю.

 6. Звільнення міністра не може бути підставою для звільнення
державних службовців та працівників апарату міністерства, крім
працівників патронатної служби міністра.

 **Стаття 12**. Патронатна служба міністра

 1. Міністр має право на формування патронатної служби
міністра у межах граничної чисельності державних службовців та
працівників міністерства і витрат, передбачених на утримання
міністерства.

 2. Патронатна служба міністра здійснює консультування
міністра, підготовку необхідних для виконання завдань міністерства
матеріалів, забезпечує зв'язок із посадовими особами інших органів
державної влади, організацію зустрічей та зв'язків із
громадськістю, засобами масової інформації, а також виконує інші
доручення міністра.

 3. Міністр самостійно визначає персональний склад патронатної
служби міністра. Працівники патронатної служби міністра
призначаються на посади та звільняються з посад міністром.
Працівники патронатної служби міністра звільняються також у
зв'язку із звільненням міністра.

 Працівник патронатної служби міністра може бути звільнений з
підстав, визначених законом про державну службу, а також за
рішенням міністра.

 4. До складу патронатної служби міністра можуть бути
переведені державні службовці за їх згодою.

 5. Державні службовці, які були переведені до патронатної
служби міністра з апарату міністерства чи його територіальних
органів, після звільнення з її складу поновлюються на попередній
посаді або призначаються на іншу рівноцінну посаду в цьому
міністерстві.

 У разі неможливості поновлення державного службовця на
попередній посаді або призначення на іншу рівноцінну посаду, його
може бути призначено за взаємною згодою на іншу посаду в цьому
міністерстві.

 6. Працівники патронатної служби міністра не мають права
давати доручення державним службовцям та працівникам міністерства.

 7. На працівників патронатної служби поширюється дія
законодавства про державну службу з особливостями, встановленими
законом.

 **Стаття 13**. Територіальні органи міністерства

 1. 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, реорганізовуються за
поданням міністра Кабінетом Міністрів України.

 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
( 563-2011-п ) затверджується Кабінетом Міністрів України.

 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.

 **Стаття 14**. Колегія міністерства та інші консультативні,
 дорадчі та інші допоміжні органи міністерства

 1. Для підготовки рекомендацій щодо виконання завдань
міністерства може утворюватися колегія міністерства як
консультативно-дорадчий орган.

 2. До складу колегії входять міністр (голова колегії), перший
заступник міністра, заступник міністра (у разі введення),
заступник міністра - керівник апарату, можуть входити керівники
самостійних структурних підрозділів апарату міністерства,
територіальних органів міністерства, а також за згодою -
представники інших державних органів, органів влади Автономної
Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, наукових і
навчальних закладів, громадських організацій, інші особи.

 3. Періодичність проведення засідань колегії визначається
міністром.

 4. Рішення колегії оформляються протоколом.

 5. Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом видання
відповідного наказу міністерства.

 6. Типове положення про колегію міністерства затверджується
Кабінетом Міністрів України.

 7. Для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових
консультацій з основних питань діяльності у міністерстві можуть
утворюватися інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі
та інші допоміжні органи.

 8. Рішення про утворення чи ліквідацію колегії, інших
постійних або тимчасових консультативних, дорадчих та інших
допоміжних органів приймає міністр.

 9. Кількісний та персональний склад колегії, інших
консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і положення
про них затверджує міністр.

 **Стаття 15**. Накази міністерства

 1. Міністерство у межах своїх повноважень, на основі і на
виконання Конституції ( 254к/96-ВР ) та законів України, актів і
доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України
видає накази, які підписує міністр.

 2. Накази міністерства, видані в межах його повноважень, є
обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої
влади, їх територіальними органами, місцевими державними
адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим,
органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і
організаціями всіх форм власності та громадянами.

 3. Накази міністерства нормативно-правового змісту підлягають
державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються
до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

 4. Накази міністерства, які відповідно до закону є
регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та
оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України "Про засади
державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності"
( 1160-15 ).

 5. Накази міністерства, які є нормативно-правовими актами,
після включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових
актів опубліковуються державною мовою в офіційних друкованих
виданнях.

 6. Всі накази міністерства оприлюднюються державною мовою на
офіційному сайті міністерства.

 7. Накази міністерства, які є нормативно-правовими актами і
пройшли державну реєстрацію, набирають чинності з дня офіційного
опублікування, якщо інше не передбачено самими актами, але не
раніше дня офіційного опублікування.

 8. Накази міністерства або їх окремі частини можуть бути
оскаржені фізичними та юридичними особами до адміністративного
суду в порядку, встановленому законом.

 9. Накази міністерства можуть бути скасовані Кабінетом
Міністрів України повністю чи в окремій частині.

 10. Скасування наказу міністерства Кабінетом Міністрів
України має наслідком припинення вчинення будь-якими органами,
особами дій, спрямованих на виконання скасованого наказу
міністерства, здійснення повноважень, визначених цим наказом.

 **Розділ III
 ІНШІ ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

 **Стаття 16**. Центральні органи виконавчої влади

 1. Центральні органи виконавчої влади утворюються для
виконання окремих функцій з реалізації державної політики як
служби, агентства, інспекції.

 2. Діяльність центральних органів виконавчої влади
спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через
відповідних міністрів згідно із законодавством.

 **Стаття 17**. Завдання центральних органів виконавчої влади

 1. Основними завданнями центральних органів виконавчої
влади є:

 1) надання адміністративних послуг;

 2) здійснення державного нагляду (контролю);

 3) управління об'єктами державної власності;

 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної
політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх
діяльність;

 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та
покладених на них Президентом України.

 2. Центральні органи виконавчої влади можуть здійснювати одне
або кілька визначених частиною першою цієї статті завдань.

 У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої
влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним
і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється
як служба.

 У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої
влади складають функції з управління об'єктами державної
власності, що належать до сфери його управління, центральний орган
виконавчої влади утворюється як агентство.

 У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої
влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням
державними органами, органами місцевого самоврядування, їх
посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів
законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як
інспекція.

 **Стаття 18**. Повноваження міністра у відносинах з центральним
 органом виконавчої влади, діяльність якого
 спрямовується та координується через міністра

 1. Кабінет Міністрів України спрямовує та координує
діяльність центральних органів виконавчої влади через міністра у
порядку, визначеному цим Законом та актами Президента України.

 2. Міністр:

 1) забезпечує формування державної політики у відповідній
сфері та контролює її реалізацію центральним органом виконавчої
влади, діяльність якого спрямовується та координується ним;

 2) погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України
розроблені центральним органом виконавчої влади проекти законів,
актів Президента України та Кабінету Міністрів України;

 3) визначає пріоритетні напрями роботи центрального органу
виконавчої влади та шляхи виконання покладених на нього завдань,
затверджує плани його роботи;

 4) вносить пропозиції Прем'єр-міністрові України стосовно
кандидатури на посаду керівника центрального органу виконавчої
влади і за пропозицією його керівника - стосовно кандидатур на
посади його заступників;

 5) погоджує структуру апарату центрального органу виконавчої
влади;

 6) видає обов'язкові до виконання центральними органами
виконавчої влади накази та доручення з питань, що належать до
сфери діяльності центрального органу виконавчої влади;

 7) погоджує призначення на посади та звільнення з посад
керівників та заступників керівників самостійних структурних
підрозділів апарату центрального органу виконавчої влади,
діяльність якого спрямовується та координується ним;

 8) погоджує призначення на посади та звільнення з посад
керівників і заступників керівників територіальних органів
центрального органу виконавчої влади;

 9) погоджує пропозиції керівника центрального органу
виконавчої влади щодо утворення, реорганізації, ліквідації його
територіальних органів як юридичних осіб публічного права та
вносить на розгляд Кабінету Міністрів України відповідне подання;

 10) погоджує утворення, реорганізацію, ліквідацію
територіальних органів центрального органу виконавчої влади як
структурних підрозділів апарату цього органу;

 11) порушує перед Кабінетом Міністрів України питання щодо
скасування актів центрального органу виконавчої влади повністю чи
в окремій частині;

 12) доручає керівнику центрального органу виконавчої влади
скасувати акти його територіальних органів повністю чи в окремій
частині, а в разі відмови скасовує акти територіальних органів
центрального органу виконавчої влади повністю чи в окремій
частині;

 13) порушує перед Президентом України питання щодо
притягнення до дисциплінарної відповідальності керівника
центрального органу виконавчої влади та його заступників;

 14) ініціює питання щодо притягнення до дисциплінарної
відповідальності керівників структурних підрозділів апарату
центрального органу виконавчої влади, його територіальних органів
та їх заступників, а також керівників підприємств, установ,
організацій, що належать до сфери його управління;

 15) ініціює питання щодо проведення службового розслідування
стосовно керівника центрального органу виконавчої влади, його
заступників, інших державних службовців і працівників апарату
центрального органу виконавчої влади та його територіальних
органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери
його управління;

 16) приймає рішення щодо проведення перевірки діяльності
центрального органу виконавчої влади та його територіальних
органів;

 17) заслуховує звіти про виконання покладених на центральний
орган виконавчої влади завдань та планів їх роботи;

 18) визначає структурний підрозділ апарату міністерства, що
відповідає за взаємодію з центральним органом виконавчої влади;

 19) визначає посадових осіб міністерства, які включаються до
складу колегії центрального органу виконавчої влади;

 20) визначає порядок обміну інформацією між міністерством та
центральним органом виконавчої влади, періодичність її подання;

 21) вирішує інші питання, пов'язані із спрямуванням і
координацією діяльності центрального органу виконавчої влади.

 **Стаття 19**. Керівник та заступники керівника центрального
 органу виконавчої влади

 1. Керівник центрального органу виконавчої влади
призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України та
звільняється з посади Президентом України.

 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.

 2. Пропозиції Прем'єр-міністрові України стосовно кандидатур
на посади керівника центрального органу виконавчої влади та його
заступників вносить міністр, який спрямовує та координує
діяльність центрального органу виконавчої влади.

 Керівник центрального органу виконавчої влади вносить на
розгляд міністра пропозиції щодо призначення на посади та
звільнення з посад своїх заступників.

 3. Керівник центрального органу виконавчої влади та його
заступники є державними службовцями.

 4. Керівник центрального органу виконавчої влади:

 1) очолює центральний орган виконавчої влади, здійснює
керівництво його діяльністю;

 2) у межах компетенції організовує та контролює виконання в
апараті центрального органу виконавчої влади та його
територіальних органах Конституції ( 254к/96-ВР ) та законів
України, актів та доручень Президента України, актів Кабінету
Міністрів України, наказів міністерств;

 3) вносить на розгляд міністра, який спрямовує та координує
діяльність центрального органу виконавчої влади, пропозиції щодо
забезпечення формування державної політики у відповідній сфері,
зокрема, розроблені центральним органом виконавчої влади проекти
законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України,
наказів відповідного міністерства, а також позицію щодо проектів,
розробниками яких є інші міністерства;

 4) подає на затвердження міністрові, який спрямовує та
координує діяльність центрального органу виконавчої влади, плани
роботи центрального органу виконавчої влади;

 5) затверджує за погодженням з міністром, який спрямовує та
координує діяльність центрального органу виконавчої влади,
структуру апарату центрального органу виконавчої влади;

 6) забезпечує виконання центральним органом виконавчої влади
наказів та доручень міністра, який спрямовує та координує
діяльність центрального органу виконавчої влади, з питань, що
належать до сфери діяльності центрального органу виконавчої влади;

 7) забезпечує взаємодію центрального органу виконавчої влади
із структурним підрозділом міністерства, визначеним міністром,
який спрямовує та координує діяльність центрального органу
виконавчої влади, відповідальним за взаємодію з центральним
органом виконавчої влади;

 8) забезпечує дотримання встановленого міністром, який
спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої
влади, порядку обміну інформацією між міністерством і центральним
органом виконавчої влади та вчасність її подання;

 9) звітує перед міністром про виконання планів роботи
центрального органу виконавчої влади та покладених на нього
завдань, про усунення порушень і недоліків, виявлених під час
проведення перевірок діяльності центрального органу виконавчої
влади, його територіальних органів, а також про притягнення до
відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях;

 10) розподіляє обов'язки між своїми заступниками;

 11) затверджує положення про самостійні структурні підрозділи
апарату центрального органу виконавчої влади;

 12) призначає на посади та звільняє з посад у порядку,
передбаченому законодавством про державну службу, державних
службовців апарату центрального органу виконавчої влади (якщо інше
не передбачено законом);

 13) приймає на роботу та звільняє з роботи в порядку,
передбаченому законодавством про працю, працівників центрального
органу виконавчої влади;

 14) вносить міністрові пропозиції щодо утворення в межах
граничної чисельності державних службовців та працівників
центрального органу виконавчої влади і коштів, передбачених на
його утримання, а також щодо ліквідації, реорганізації Кабінетом
Міністрів України територіальних органів центрального органу
виконавчої влади, які є юридичними особами публічного права;

 15) утворює в межах граничної чисельності державних
службовців та працівників центрального органу виконавчої влади і
коштів, передбачених на утримання центрального органу виконавчої
влади, ліквідовує, реорганізовує за погодженням з Кабінетом
Міністрів України та міністром територіальні органи центрального
органу виконавчої влади як структурні підрозділи апарату цього
органу;

 16) призначає на посади за погодженням із відповідним
міністром та головами відповідних місцевих державних
адміністрацій, звільняє з посад керівників територіальних органів
центрального органу виконавчої влади;

 17) призначає на посади за погодженням з міністром, звільняє
з посад заступників керівників територіальних органів центрального
органу виконавчої влади;

 18) утворює, ліквідовує, реорганізовує підприємства,
установи, організації, затверджує їхні положення (статути), в
установленому порядку призначає на посади та звільняє з посад їх
керівників, здійснює в межах своїх повноважень інші функції з
управління об'єктами державної власності, що належать до сфери
його управління;

 19) скасовує повністю чи в окремій частині акти
територіальних органів центрального органу виконавчої влади;

 20) забезпечує реалізацію державної політики щодо державної
таємниці, контроль за її збереженням в апараті центрального органу
виконавчої влади;

 21) забезпечує формування в установленому порядку кадрового
резерву центрального органу виконавчої влади, організацію
підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних
службовців і працівників центрального органу виконавчої влади та
осіб, включених до кадрового резерву;

 22) вирішує в установленому порядку питання щодо заохочення
та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних
службовців та працівників апарату центрального органу виконавчої
влади, керівників територіальних органів центрального органу
виконавчої влади, присвоює їм ранги державних службовців (якщо
інше не передбачено законом);

 23) у встановленому порядку вносить подання щодо
представлення державних службовців та працівників апарату
центрального органу виконавчої влади, його територіальних органів
до відзначення державними нагородами України;

 24) представляє в установленому порядку центральний орган
виконавчої влади у відносинах з іншими державними органами,
органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого
самоврядування, підприємствами, установами і організаціями в
Україні та за її межами;

 25) залучає державних службовців та працівників
територіальних органів центрального органу виконавчої влади, а за
домовленістю з керівниками - державних службовців та працівників
міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих
органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки
Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і
організацій до розгляду питань, що належать до компетенції
центрального органу виконавчої влади;

 26) представляє центральний орган виконавчої влади у
відносинах з іншими органами, підприємствами, установами і
організаціями в Україні та за її межами;

 27) утворює комісії, робочі та експертні групи;

 28) скликає та проводить наради з питань, що належать до його
компетенції;

 29) підписує накази центрального органу виконавчої влади;

 30) у межах повноважень дає обов'язкові для виконання
державними службовцями і працівниками апарату центрального органу
виконавчої влади та його територіальних органів доручення;

 31) за погодженням із Міністерством фінансів України
затверджує штатний розпис та кошторис апарату центрального органу
виконавчої влади;

 32) приймає в установленому порядку рішення про розподіл
бюджетних коштів, розпорядником яких є центральний орган
виконавчої влади;

 33) здійснює інші повноваження відповідно до цього та інших
законів.

 5. Заступники керівника центрального органу виконавчої влади
здійснюють повноваження відповідно до затвердженого керівником
центрального органу виконавчої влади розподілу обов'язків, якщо
інше не передбачено законом.

 У разі відсутності керівника центрального органу виконавчої
влади чи неможливості здійснювати ним свої повноваження з інших
причин його обов'язки виконує один із заступників відповідно до
встановленого керівником центрального органу виконавчої влади
розподілу обов'язків.

 **Стаття 20**. Апарат центрального органу виконавчої влади

 1. Апарат центрального органу виконавчої влади -
організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів, що
забезпечують діяльність керівника центрального органу виконавчої
влади, а також виконання покладених на центральний орган
виконавчої влади завдань.

 2. Структуру апарату центрального органу виконавчої влади
затверджує керівник центрального органу виконавчої влади за
погодженням з міністром, який спрямовує та координує діяльність
центрального органу виконавчої влади.

 3. Вимоги до формування структури апарату центрального органу
виконавчої влади визначаються Кабінетом Міністрів України.

 4. Державні службовці апарату центрального органу виконавчої
влади призначаються на посади та звільняються з посад керівником
центрального органу виконавчої влади в порядку, передбаченому
законодавством про державну службу (якщо інше не передбачено
законом).

 Працівники апарату центрального органу виконавчої влади
приймаються на роботу та звільняються з роботи в порядку,
передбаченому законодавством про працю.

 5. Звільнення з посади керівника центрального органу
виконавчої влади не може бути підставою для звільнення з посад
державних службовців та звільнення з роботи працівників апарату
центрального органу виконавчої влади.

 **Стаття 21**. Територіальні органи центрального органу
 виконавчої влади

 1. 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, реорганізовуються 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.

 Територіальні органи центрального органу виконавчої влади
можуть утворюватись, ліквідовуватись, реорганізовуватись
керівником центрального органу виконавчої влади як структурні
підрозділи апарату центрального органу виконавчої влади за
погодженням з міністром, який спрямовує та координує діяльність
центрального органу виконавчої влади, та Кабінетом Міністрів
України.

 Територіальні органи центрального органу виконавчої влади
створюються у випадках, коли їх створення передбачено положенням
про центральний орган виконавчої влади, затвердженим Президентом
України.

 Територіальні органи центральних органів виконавчої влади
можуть утворюватися в інших організаційно-правових формах у
порядку, визначеному законодавством.

 2. Територіальні органи центрального органу виконавчої влади
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 центрального органу виконавчої влади
діють на підставі положень, що затверджуються керівником
центрального органу виконавчої влади.

 Типове положення про територіальні органи центрального органу
виконавчої влади ( 563-2011-п ) затверджується Кабінетом Міністрів
України.

 4. Територіальні органи центрального органу виконавчої влади
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 центрального органу виконавчої влади
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 та заступники керівників територіальних органів
центрального органу виконавчої влади призначаються на посади та
звільняються з посад керівником центрального органу виконавчої
влади за погодженням з міністром, який спрямовує та координує
діяльність центрального органу виконавчої влади.

 Кандидатури на посади керівників територіальних органів
центрального органу виконавчої влади погоджуються з головами
місцевих державних адміністрацій, якщо інше не передбачено
законом.

 Порядок призначення на посади керівників територіальних
органів центрального органу виконавчої влади встановлюється
Кабінетом Міністрів України.

 Інші державні службовці територіальних органів центрального
органу виконавчої влади призначаються на посади та звільняються з
посад керівниками територіальних органів центрального органу
виконавчої влади.

 Працівники територіальних органів центрального органу
виконавчої влади приймаються на роботу та звільняються з роботи
керівниками територіальних органів центрального органу виконавчої
влади.

 6. Структуру територіальних органів центрального органу
виконавчої влади затверджує керівник центрального органу
виконавчої влади за погодженням з міністром, який спрямовує та
координує діяльність центрального органу виконавчої влади.

 Штатний розпис та кошторис територіальних органів
центрального органу виконавчої влади затверджує керівник
центрального органу виконавчої влади.

 **Стаття 22**. Колегія центрального органу виконавчої влади, інші
 консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи
 центрального органу виконавчої влади

 1. Для підготовки рекомендацій щодо виконання завдань
центрального органу виконавчої влади в центральному органі
виконавчої влади може утворюватись колегія як
консультативно-дорадчий орган.

 2. Періодичність проведення засідань колегії визначається
керівником центрального органу виконавчої влади.

 3. Рішення колегії оформляється протоколом.

 4. Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом видання
керівником центрального органу виконавчої влади відповідного
наказу.

 5. Типове положення про колегію центрального органу
виконавчої влади затверджується Кабінетом Міністрів України.

 6. Для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових
консультацій з основних питань діяльності у центральному органі
виконавчої влади можуть утворюватись інші постійні або тимчасові
консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи.

 7. Рішення про утворення чи ліквідацію колегії, інших
постійних або тимчасових консультативних, дорадчих та інших
допоміжних органів приймає керівник центрального органу виконавчої
влади.

 8. Кількісний та персональний склад колегії, інших постійних
або тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних
органів і положення про них затверджує керівник центрального
органу виконавчої влади.

 **Стаття 23**. Накази центрального органу виконавчої влади

 1. Центральний орган виконавчої влади у межах своїх
повноважень, на основі і на виконання Конституції ( 254к/96-ВР )
та законів України, актів та доручень Президента України, актів
Кабінету Міністрів України та наказів міністерств видає накази
організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їх
виконання.

 2. Накази центрального органу виконавчої влади або їх окремі
положення можуть бути оскаржені фізичними та юридичними особами до
адміністративного суду в порядку, встановленому законом.

 3. Накази центрального органу виконавчої влади можуть бути
скасовані Кабінетом Міністрів України повністю чи в окремій
частині.

 **Стаття 24**. Антимонопольний комітет України, Фонд державного
 майна України, Державний комітет телебачення і
 радіомовлення України та інші центральні органи
 виконавчої влади зі спеціальним статусом

 1. Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна
України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України є
центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом.

 Інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним
статусом можуть бути утворені Президентом України.

 2. Голова Антимонопольного комітету України, Голова Фонду
державного майна України, Голова Державного комітету телебачення і
радіомовлення України призначаються на посади та звільняються з
посад Президентом України за згодою Верховної Ради України.

 Заступники Голови Антимонопольного комітету України, Голови
Фонду державного майна України, Голови Державного комітету
телебачення і радіомовлення України призначаються на посади за
поданням Прем'єр-міністра України та звільняються з посад
Президентом України.

 3. Питання діяльності Антимонопольного комітету України,
Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення і
радіомовлення України та інших органів зі спеціальним статусом у
Кабінеті Міністрів України представляє Прем'єр-міністр України.

 4. Положення цього Закону поширюються на Антимонопольний
комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет
телебачення і радіомовлення України, інші утворені Президентом
України центральні органи виконавчої влади зі спеціальним
статусом, крім випадків, коли Конституцією ( 254к/96-ВР ) та
законами України, актами Президента України визначені інші
особливості організації та порядку їх діяльності.

 **Розділ IV
 ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
 ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІНІСТЕРСТВ
 ТА ІНШИХ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

 **Стаття 25**. Фінансування і матеріально-технічне забезпечення
 діяльності міністерств та інших центральних
 органів виконавчої влади

 1. Фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності
міністерств та інших центральних органів виконавчої влади
здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України.

 **Стаття 26**. Умови оплати праці, матеріального та побутового
 забезпечення державних службовців і працівників
 міністерств, інших центральних органів виконавчої
 влади

 1. Умови оплати праці державних службовців та працівників
міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, їх
матеріального і побутового забезпечення визначаються законами
України та актами Кабінету Міністрів України.

 **Стаття 27**. Відповідальність посадових осіб міністерств, інших
 центральних органів виконавчої влади

 1. Посадові особи міністерств, інших центральних органів
виконавчої влади несуть кримінальну, адміністративну,
дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність відповідно до
закону.

 2. Шкода, завдана незаконними рішеннями, діями чи
бездіяльністю посадових осіб міністерств, інших центральних
органів виконавчої влади при здійсненні ними своїх повноважень,
відшкодовується за рахунок держави в порядку, визначеному законом.

 3. Держава має право зворотної вимоги (регресу) до посадових
осіб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, які
заподіяли шкоду, у розмірах і порядку, визначених законодавством.

 **Розділ V
 ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ**

 1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його
опублікування.

 2. Внести зміни до таких законодавчих актів України:

 1) у Цивільному кодексі України ( 435-15 ) (Відомості
Верховної Ради України, 2003 р., NN 40-44, ст. 356):

 абзац перший частини третьої статті 107 доповнити словами
"крім випадків, встановлених законом";

 частину третю статті 111 доповнити словами "крім випадків,
встановлених законом";

 2) у Законі України "Про державну реєстрацію юридичних осіб
та фізичних осіб - підприємців" ( 755-15 ) (Відомості Верховної
Ради України, 2003 р., N 31-32, ст. 263; 2006 р., N 27, ст. 234,
N 37, ст. 310; 2009 р., N 19, ст. 263; 2011 р., N 2-3, ст. 11):

 у статті 36:

 в абзаці п'ятому частини першої слова "який затверджено
рішенням засновників (учасників) або уповноваженого ними органу"
виключити;

 у частині другій:

 абзац другий доповнити реченням такого змісту: "Ліквідаційний
баланс повинен бути затверджений засновниками (учасниками)
юридичної особи або органом, який прийняв рішення про припинення
юридичної особи";

 доповнити абзацом третім такого змісту:

 "Ліквідаційний баланс центрального органу виконавчої влади
повинен бути затверджений головою ліквідаційної комісії.
Нотаріальне посвідчення справжності підписів голови та членів
ліквідаційної комісії на ліквідаційному балансі у цьому випадку не
вимагається";

 частину четверту статті 37 доповнити абзацом другим такого
змісту:

 "Передавальний акт або розподільчий баланс центрального
органу виконавчої влади повинен бути затверджений головою комісії
з реорганізації. Нотаріальне посвідчення справжності підписів
голови та членів комісії з реорганізації на передавальному акті
або розподільчому балансі у цьому випадку не вимагається".

 3. Кабінету Міністрів України у двомісячний строк з дня
набрання чинності цим Законом:

 забезпечити прийняття нормативно-правових актів, передбачених
цим Законом;

 привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим
Законом;

 забезпечити приведення нормативно-правових актів міністерств
та інших центральних органів виконавчої влади у відповідність із
цим Законом.

**Глава 8. Розвиток законодавства про органи виконавчої влади**

Обов'язковим учасником переважної більшості суспільних відносин, що регулюються адміністративним правом, є органи виконавчої влади. Вони є головними правозастосовуючими суб'єктами адміністративного права, від ефективності діяльності яких вирішальною мірою залежать дієвість виконавчої влади відповідно до конституційних засад її функціонування, забезпечення реалізації і захисту в цій сфері численних прав і свобод громадян, радикальність і динамізм проведення необхідних перетворень в системі державного управління.

>>>275>>>

У свою чергу, ефективність діяльності органів виконавчої влади безпосередньо й істотно обумовлюється станом правової врегульо-ваності їх структурної побудови, визначення і розподілу між ними функцій і повноважень, субординації та взаємоузгодженості їхніх дій як ланок єдиної системи, порядку роботи.

Хоч деякі аспекти формування і функціонування органів виконавчої влади (насамперед, вищого рівня) вирішені конституційно-правовим шляхом, значний за обсягом масив правових норм щодо різноманітних питань організації та діяльності цих органів складає надзвичайно важливу частину адміністративного законодавства. За своїм реальним призначенням, вона посідає центральне місце у встановленні правового режиму виконавчої влади.

Законодавство про органи виконавчої влади доцільно визначити як "статутний (компетенційний) блок" адміністративного законодавства. Процес його розвитку і реформування повинен базуватися на необхідності підвищення рівня обгрунтованості сучасного стану, а також подальшої реалізації структурної побудови і функціонування як всієї системи органів виконавчої влади, так і кожного окремого з них.

Відповідно до цього, основними напрямками розвитку і реформування цього статутного законодавства треба визнати змістовне удосконалення правового регулювання:

— по-перше, структурної побудови і принципових засад функціонування системи органів виконавчої влади;

— по-друге, організації та правового статусу окремих органів виконавчої влади.

Стосовно першого напрямку слід виходити з того, що у правовому опосередкуванні системи органів виконавчої влади центральним питанням є забезпечення дієвості так званої "виконавської" вертикалі, завдяки якій і досягається належна реалізація управлінських рішень зверху донизу.

Правовою основою вирішення цього завдання мають бути статутні (компетенційні) закони України "Про Кабінет Міністрів України", "Про місцеві державні адміністрації".

У них мають бути відображені наступні ключові положення.

1. Кабінет Міністрів України, як уряд, очолює систему органів виконавчої влади, спрямовує, координує і контролює діяльність

>>>276>>>

всіх нижчих — центральних і місцевих — органів виконавчої влади.

Це означає, що в зазначеній системі не може бути органів, які б не були прямо чи опосередковано підпорядковані уряду. Особливості правового статусу окремих центральних органів виконавчої влади мають визначитися виключно спеціальними статутними законами про такі органи.

У той же час, згідно з Конституцією Президент України, хоч і не є главою виконавчої влади чи уряду, проте має значні компетенційні перференції щодо виконавчої гілки державної влади, ключовим серед яких є повноваження з питань формування та змін персонального складу Кабінету Міністрів, утворення, реорганізації та ліквідації міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, призначення на посади та звільнення з посад керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Це має бути належним чином враховано в правовій регламентації взаємодії апарату Кабінета Міністрів з Адміністрацією Президента. При цьому посадові особи Адміністрації Президента не повинні мати права давати доручення Кабінету Міністрів та окремим його членам, спілкуючись натомість з відповідними посадовими особами апарату уряду.

З метою підвищення ефективності здійснення урядом функцій керівництва підвідомчими йому органами виконавчої влади мають бути нормативно визначені:

— право Кабінету Міністрів скасовувати повністю чи в окремій частині акти центральних і місцевих органів виконавчої влади;

— право Кабінету Міністрів розглядати кандидатури для призначення їх на посади керівників (крім міністрів) центральних органів виконавчої влади перед поданням Прем'єр-міністром цих кандидатур Президенту України;

— право Кабінету Міністрів призначати та звільняти з посад заступників (в тому числі перших) міністрів та керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також заслуховувати звіти керівників центральних органів виконавчої влади;

— право Прем'єр-міністра вживати заходів дисциплінарної відповідальності (крім звільнення з посади) щодо керівників централь-

>>>277>>>

них, а також всіх інших підвідомчих Кабінету Міністрів органів виконавчої влади.

2. Нижчою — стосовно уряду — структурною ланкою виконавської "вертикалі" є міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (надалі — центральні органи), які здійснюють свої повноваження на всій території України як безпосередньо, так і через підлеглі їм органи, в тому числі територіальні (регіональні).

Трансформація ролі центральних органів в системі органів виконавчої влади передбачає втілення у відповідних законодавчих актах необхідності:

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

— по-друге, переорієнтації діяльності цих органів з суто адміністративно-розпорядчих функцій на функції надання державних (управлінських) послуг громадянам за умов належного забезпечення дії принципу верховенства права;

— по-третє, збереження за виконавчою владою достатніх важелів управління соціальне важливими процесами, коли це є необхідним та виправданим.

У відповідності до цього в статутному законодавстві треба передбачити:

а) уточнення та зміну функцій центральних органів, перегляд їхнього статусу, і на цій основі — оптимізацію їхнього кількісного складу;

б) утвердження провідної ролі міністерств як головних суб'єктів з вироблення і реалізації урядової політики в тому чи іншому секторі державного управління;

в) закріплення ролі міністрів, як політичних діячів, і відмежування цього статусу міністрів від статусу державних службовців;

г) запровадження нових організаційних структур та процедур діяльності центральних органів.

Нарешті, потребують правового опосередкування процеси децентралізації функцій і повноважень виконавчої влади на рівень місцевих державних адміністрацій, а також органів місцевого самоврядування з метою найповнішого задоволення економічних і соціальних потреб динамічного розвитку відповідних територій (регіонів).

>>>278>>>

Щодо органів виконавчої влади місцевого (територіального) рівня необхідно прийняти закон України про раду Міністрів Автономної Республіки Крим, а також про спеціальний статут міст Києва і Севастополя, де мають бути врегульовані особливості правового статусу відповідних органів виконавчої влади. Крім того, потребують подальшого уточнення положення про співвідношення функцій і повноважень вищих і нижчих органів виконавчої влади, що містяться в законах, присвячених регулюванню окремих сфер суспільного життя.

У цілому ж статутний блок адміністративного законодавства, зважаючи на потреби належного врахування умов і факторів цілісності системи органів виконавчої влади, повинен мати єдину цільову спрямованість, бути концептуально обгрунтованим, логічно несуперечливим, методично і термінологічне уніфіковиним. Найкращим шляхом досягнення такого стану була б, певна річ, розробка і прийняття всіх (або по частинах) згаданих законодавчих актів рівночасно (або майже рівночасно) і узгоджено, тобто за так званим "пакетним" принципом (способом).

В іншому випадку потрібно забезпечити змістовну узгодженість окремих прийнятих в різний час статутних актів. Як цілком прийнятний захід щодо цього слід передбачити на найближчу перспективу здійснення офіційної інкорпорації актів статутного блоку з виданням відпоідного інкорпорованого збірника (або зібрання).

На наступному етапі систематизації статутного законодавства доцільно було б розробити і прийняти принципово новий законодавчий акт кодифікованого типу з орієнтовною назвою: "Про організацію виконавчої влади в Україні". В ньому можна було б зосередити значну частину матеріальних норм адміністративного права.

За умови подальшого змістовного і техніко-юридичного опрацювання зазначений кодифікований акт (або під назвою "Кодекс законів ...") міг би війти окремою структурною частиною (у вигляді "книги") до узагальнюючого Адміністративного кодексу України.

Щодо другого напрямку розвитку і реформування статутного блоку адміністративного законодавства слід забезбечити врахуван-

>>>279>>>

ня в конкретних статутних актах (як загального, так і локального (індивідуального) харктеру) найбільш радикальних змін у правовому статусі окремих видів органів виконавчої влади.

І. Стосовно Кабінету Міністрів України доцільно законодавче відобразити необхідність:

а) приведення фактичної ролі та місця Кабінету Міністрів України у відповідність до його конституційного статусу "вищого органу в системі органів виконавчої влади", основним завданням якого є вироблення та забезпечення реалізації державної політики в сфері виконавчої влади;

б) підвищення ролі міністрів в діяльності уряду, в першу чергу шляхом посилення їхньої участі у виробленні та прийнятті політичних рішень стратегічного характеру;

в) розвитку та підвищення ефективності організаційних форм координації діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади з відповідним уточненням повноважень віце-прем'єр-міністрів щодо такої координації;

г) трансформації функцій і структури апарату Кабінету Міністрів України з метою істотного посилення його ролі в організаційно-правовому, аналітичному та матеріально-технічному забезпеченні діяльності Кабінету Міністрів України, а також звільнення його від виконання невластивих йому функцій.

При цьому треба законодавче підтвердити, що діяльність Кабінету Міністрів України має бути спрямована на:

— вироблення стратегічного курсу виконавчої влади щодо здійснення внутрішньої політики держави;

— розробку законодавчих актів та підзаконної нормативної бази на виконання Конституції і законів України, актів Президента України;

- організацію ефективного управління державними фінансами та державним майном і контроль за їх використанням;

— спрямування діяльності органів виконавчої влади переважно на забезпечення реалізації та захисту прав і свобод та надання громадянам державних (управлінських) послуг.

Стосовно центральних органів виконавчої влади якісне оновлення статутного законодавства має бути спрямоване на подолання таких існуючих у сучасній практиці державного управління вад, як:

>>>280>>>

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

б) нечіткість у правовому регулюванні відносин співпорядкова-ності центральних органів, дублювання і суперечливість їхніх функцій та повноважень;

в) невідповідність фактичної ролі окремих ланок формально продекларованому їхньому статусу як центральних органів;

г) наявність майже повного змістовного співпадання статусів "міністра" і "керівника" іншого центрального органу виконавчої влади.

Надзвичайно важливе значення в цьому зв'язку має класифікація окремих груп мережі центральних органів. Зокрема, треба нормативно визначити, що:

— міністерства — це центральні органи виконавчої влади, покликані виробляти та реалізовувати державну політику у відповідних сферах і галузях суспільного життя (секторах державного управління). Відповідно до цього міністерства займають провідне місце серед центральних органів, між ними мусить бути розподілений весь простір урядової політики за винятком тих напрямів цієї політики, здійснення яких віднесено до повноважень центральних органів зі спеціальним статусом;

— державні комітети — це центральні органи виконавчої влади, які безпосередньо не формуючи урядову політику, покликані сприяти міністерствам та уряду в цілому в реалізації цієї політики шляхом виконання функцій державного управління, як правило, міжгалузевого (міжсекторного) характеру. Існування державних комітетів виправдане лише в тих випадках, 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 їхню реалізацію;

— центральні органи зі спеціальним статусом — це особливий вид органів виконавчої влади, всі питання організації, діяльності та взаємовідносин яких з іншими органами мають вирішуватися в індивідуальному порядку шляхом прийняття відповідних локальних статутних законів. Існування таких органів як прямо передба-

>>>281>>>

«не Конституцією України (п. 13. ч. І. ст. 106; п. ш. ч. І. «•\* о«;, так і може бути передбачено новими статутними Законами. У звичайних же (загальнорегулятивних) законах питання створення і визначення конкретної органзаційно-правової форми таких центральних органів вирішуватись не повинні.

Поряд із зазначеними заходами щодо оновлення статутного законодавства важливе значення має підвищення ефективності дії великого масиву локальних актів, що регламентують організаційні структури (так звані структурні регламенти) та діяльність (так звані компетенційні акти) конкретних органів виконавчої влади.

На жаль, сьогоді в мисленні управлінських кадрів існує досить спрощена оцінка значення даних правових регламентів, що призводить на практиці до їхньої низької якості і, відповідно, робить ці акти або малоефективними, або непотрібними.

Тому з метою підвищення дієвості вказаних регламентів доцільне текстуальне об'єднання локальних актів, що приймаються у кожному конкретному органі, в єдиний, так би мовити, компетенційно-структурний "пакет". Основними складовими елементами цього пакету мають стати:

а) загальний статут органу;

б) офіційно затверджена схема його організаційної структури;

в) таблиця (матриця) розподілу на рівні структурних підрозділів органу цілей, завдань, функцій, повноважень, а також відповівдаль-ності.

Самі ж локальні компетенційні акти доцільно формувати з двох частин;

1. Постійної, в якій мають фіксуватися найстабільніші характеристики правового статусу (від керуючого суб'єкту, його підлеглість, генеральні цілі, базові повноваження і т. ін.).

2. Перемінної, куди входили б "гнучкіші" компоненти статусу (окремі завдання, делеговані права та обов'язки, тимчасові зв'язки з іншими структурними одиницями тощо).

Поряд з цим слід враховувати й те, що при тривалій дії компетен-ційних актів цілком можливе виникнення дисбалансу між нормативно фіксованими завданнями (цілями), з одного боку, та обсягом реальних повноважень — з іншого. По-перше, через відставання встановленого обсягу повноважень від додатково накладених зав-

>>>282>>>

дань у процесі їхнього (актів) природного старіння і, по-друге, в результаті будь-яких відомчих їх уточнень шляхом додаткових роз'яснень, приміток тощо, які фактично ведуть до втрати даними актами свого первинного вигляду. Тому доцільно було б:

1. Нормативно встановити правило обов'зкового внесення уточнень у загальні та локальні компетенційні акти при покладанні на відповідні органи віконавчої влади завдань і функцій, які так чи інакше змінюють їх компетенцію, й ефективне виконання яких не можливе без додаткових повноважень.

2. Нормативно встановити граничні строки внесення таких уточнень, наприклад, для загальних актів виправданим може вважатися орієнтовно шестимісячний строк, для локальних — тримісячний (положення про органи, їхні структурні підрозділи) і місячний — для посадових інструкцій (положень про посади). Дотримання цих строків могли б контролювати юридичні служби відповідних органів виконавчої влади.

3. З метою своєчасного ужиття заходів проти невиправданого існування застарілих актів, які втратили значення базових регуляторів управлінської діяльності й гальмують оновлення їхнього змісту, нормативно закріпити обов'язковість регулярного перегляду таких актів усіма ланками системи органів виконавчої влади з періодичністю, наприклад, у п'ять років.

4. Незалежно від законодавчого вирішення попереднього питання включати до тексту кожного локального компетенційного акту спеціальний припис про необхідність своєчасного внесення до нього компетентним суб'єктом відповідних змін і уточнень.

Наведені положення потрібно врахувати при розробці такого нового правового акту, як Закон "Про правотворчу діяльність органів виконавчої влади". В ньому могли би знайти відображення особливості механізму та процедур діяльності органів виконавчої влади з питань розробки, подальшого опрацювання, прийняття і видання, зміни та скасування ними правових актів як нормативного, так і індивідуального характеру.

Запропоновані заходи здатні, на наш погляд, полегшити і зробити змістовнішими процеси підготовки, застосування і удосконалення управлінсько-правових регламентів, створюючи тим самим

Міністерство освіти і науки України

**Національний Університет “Острозька Академія”**

## *К*онтрольна робота

## *з дисципліни Державна служба*

## на тему:

## Роль та функції державної служби

## Виконала:

## студентка ІІ-го курсу

## Страхонюк В.В.

## Перевірив:

## Лідовець Р.А.

# Остріг 2010

# У процесі здійснення політичних, економічних і соціальних реформ в Україні зростає значення державної служби для забезпечення реалізації державної політики в сфері державного управління.

У системі владних стосунків державна служба відіграє важливу роль. Вона виступає одним із головних чинників формування цивілізованої державності, об'єднання зусиль усіх гілок влади, забезпечення формування кадрового резерву органів державного управління як шляхом застосування технологій відбору найбільш здібних, кваліфікованих працівників, так і завдяки цільовій підготовці професіоналів у галузі державного управління.

Державна влада здійснюється безпосередньо за участю державної служби, яка реалізує волю держави, виражену в рішеннях відповідних гілок влади, впливає на діяльність і поведінку людей та соціальних груп за допомогою правових та організаційних механізмів (авторитету, прав, переконань тощо). Державна служба від імені держави і в межах законодавства використовує основні методи державної влади - планування, прогнозування, управління, організацію, переконання, заохочення, контроль і т. ін. Завдяки ним державна служба впроваджує в життя прийняті органами державної влади рішення.

Основні принципи організації держслужби визначають єдність системи державної влади і розмежування її на законодавчу, виконавчу і судову. Враховуючи специфічні завдання відповідних владних структур, в апараті кожної гілки влади реалізується державна служба. У той же час державна служба єдина, - для всіх службовців діють єдині норми і правила проходження служби.

Державне управління цілеспрямовано впливає на суспільство завдяки виконавчим, розпорядчим діям державних органів, в основі яких лежить професійна діяльність осіб із здійснення повноважень цих органів, тобто державна служба.

Становлення державної служби та її кадрового потенціалу визначеної Законом України "Про державну службу", прийнятим 16 грудня 1993 року. З часу його прийняття створено нормативно-правову базу у сфері державної служби, яка включає понад 650 нормативно-правових актів, серед яких 37 законів, понад 200 указів та розпоряджень Президента України, 400 актів Кабінету Міністрів України та Головдержслужби. Цими документами визначені основи функціонування інституту державної служби, порядок прийняття на державну службу, її проходження, формування кадрового резерву, підготовки, перепідготовки таї підвищення кваліфікації, а також матеріального забезпечення і соціального захисту державних службовців.

Розбудова інституту державної служби набула системного характеру після затвердження Указом Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035 Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій. Цим документом разом з Указами Президента України від 19 травня 1995 р. № 381 "Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади з керівниками державних підприємств, установ і організацій", від 30 травня 1995 р. № 398 "Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців" започатковано розроблення і прийняття нормативно-правових актів з удосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, конкурсного відбору, стажування, формування кадрового резерву, організації та проведення атестації, декларування доходів, навчання державних службовців.

Кабінетом Міністрів України затверджено порядки проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців; стажування у державних органах; формування кадрового резерву для державної служби та керівників державних підприємств, установ і організацій; перебування на державній службі працівників патронатної служби; роботи з кадрами в центральних і місцевих органах виконавчої влади; ведення особових справ державних службовців; розгляду питань, пов'язаних з призначенням на посади та звільненням з посад керівників та заступників керівників центральних органів виконавчої влади, голів, заступників голів та керівників апарату місцевих державних адміністрацій.

Утворено Головне управління державної служби (Головдержслужба), яке відповідає за проведення єдиної державної політики у сфері державної служби та функціональне управління державною службою. З метою координації наукових досліджень з проблем державної служби та сприяння вирішенню питань в системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців при Головдержслужбі функціонує Науково-методична рада.

З метою подальшого вдосконалення державної служби у 2000 році прийнято Укази Президента України від 11 лютого 2000 р. № 207 "Про вдосконалення діяльності державних органів, роботи державних службовців та підвищення ефективності використання бюджетних коштів" та від 11 лютого 2000 р. № 208 "Про підвищення ефективності системи державної служби". Розроблено і введено в дію наказом Головдержслужби від 23 жовтня 2000 р. № 58 Загальні правила поведінки державного службовця. Утворено Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України, завданням якої, зокрема, є визначення шляхів, засобів і форм реалізації основних напрямів державної політики у сфері державної служби, об'єднання зусиль державних органів щодо підвищення її ефективності.

З метою забезпечення єдиних підходів до процедур обліку державних органів і посад Головдержслужба запровадила як стандарт державної служби. Перелік державних органів, установ і організацій, посади керівних працівників і спеціалістів яких віднесені до відповідних категорій посад державних службовців, а також Реєстр посад державних службовців.

Державна служба як відносно стійка організація діяльності професійно підготовлених людей, що спрямована на забезпечення та підтримання функцій держави і захист її інтересів, ще не склалася. Закон України "Про державну службу” тільки більш-менш відокремив державну службу як автономну систему, що відрізняється поставленими перед нею завданнями, принципами її функціонування, а також засобами, з допомогою яких здійснюється регулювання відносин, що складаються з приводу державної служби.

В Законі державна служба визначена як професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їхньому апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави й одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Інститут державної служби в правовій державі посідає особливе місце. На відміну від політичних інститутів державної влади, які є виразниками і провідниками певних політичних інтересів відповідних верств населення і мають відповідати за вироблення, законодавче визначення і здійснення ефективної державної політики, інститут державної служби має служити загальним інтересам громадянського суспільства, повністю підпорядковуючись тільки закону і праву.

Державна служба є інструментом органів державної влади, з допомогою якого держава здійснює свої функції. Тож для організації державної служби важливе значення має чітке визначення на законодавчому рівні функцій держави з розподілом їх на загальні функції верховної влади, пов'язані з бюджетною та податковою політикою, грошовою емісією, обороною, дипломатією, внутрішніми справами, судочинством та прокурорським наглядом, функціонуванням політичних інститутів тощо і на спеціалізовані функції, які держава виконує для забезпечення основних економічних, соціальних і культурних прав людини.

Державна служба є підсистемою загальної системи управління політичними та соціально-економічними процесами. До її компетенції таким чином входить реалізація програми соціального і економічного розвитку країни, державного бюджету тощо. Через держслужбу здійснюється політика держави в ринковій економіці.

Державні службовці активно беруть участь у виробленні проектів законів, програм, що відбивають внутрішню і зовнішню політику держави, предметне займаються підготовкою пропозицій до змін у структурі державних органів. Діяльність у сфері державної служби пов'язана з повсякденним вирішенням управлінських завдань: збиранням, аналізом та узагальненням інформації, розробкою проектів рішень, законів, указів, контролем їхнього виконання, задоволенням потреб населення тощо.

Держслужба виконує також низку соціальних завдань державного управління, таких як: виробництво соціальних послуг; реалізація інтересів, прав і свобод громадян, їхніх груп; вирішення соціальних конфліктів тощо. Ці завдання дозволяють кваліфікувати держслужбу як провідний соціальний інститут.

Державна служба є також реальним провідником ідей державності. Вона має бути правовою, чітко організованою, соціальне орієнтованою, ефективною. Від якості державної служби значною мірою залежить майбутнє країни.

Державну службу в Україні визначено як професійну діяльність осіб, що займають посади в державних органах і їхньому апараті, щодо практичного виконання задач і функцій держави.

Право працювати на державній службі мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, що одержали відповідну професійну підготовку.

Прийом на державну службу здійснюється на конкурсних засадах. Президент України, Голова Верховної Ради, члени Уряду України, глави місцевих державних адміністрацій мають право самостійно добирати і приймати осіб на посади своїх помічників, керівників прес-служб, радників і секретарів. Зазначені державні службовці складають так звану патронатну службу.

Окрема стаття Закону України "Про державну службу" визначає етичні норми поводження державних службовців. Вони повинні сумлінно виконувати свої службові обов'язки, шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування, не припускатися дій і вчинків, що можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця. Забороняється проявляти бюрократизм, упередженість чи прихильність до будь-якого підприємства, установи, організації, органу, об'єднання чи громадянина.

З жовтня 2000 року в Україні діють Загальні правила поведінки державних службовців, що є особливим кодексом "честі", з яким кожний державний службовець ознайомлюється при вступі на посаду.

Законами України "Про державну службу" і "Про боротьбу з корупцією" встановлено певні обмеження, пов'язані з проходженням державної служби. Державні службовці не можуть брати участь в акціях, що суперечать національним інтересам України, вчиняти дії, що ускладнюють функціонування державних органів чи можуть бути розцінені як використання свого службового становища в корисливих цілях. Державні службовці не мають права займатися підприємницькою діяльністю особисто чи через посередників, входити до складу керівних органів підприємств та інших суб'єктів господарювання, що займаються підприємницькою діяльністю, сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні підприємницької діяльності з метою одержання за це винагороди, приймати подарунки чи послуги у зв'язку зі своєю службовою діяльністю.

Державним службовцям дозволено займатися науковою, викладацькою, творчою діяльністю, а також медичною практикою.

Громадяни України, що вперше зараховуються на державну службу, приймають Присягу державного службовця. При вступі на державну службу може встановлюватися випробувальний термін строком до шести місяців. . .

Становище державного службовця визначається категорією посади, яку він займає, і рангом державного службовця. Законом визначено сім категорій посад державних службовців і 15 рангів, розподілених відповідно до категорій.

Оплата роботи державного службовця має декілька складових: посадовий оклад, доплата за ранг, надбавка за вислугу років на державній службі, надбавки і премії за високі показники в роботі і виконання особливо відповідальної роботи. Державним службовцям можуть виплачуватися також інші грошові винагороди в порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Принципове значення для забезпечення ефективності державної служби має суворе додержання положень Закону щодо основних обов'язків державних службовців та обмежень, пов'язаних з проходженням служби. Державний службовець не може займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників, бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, де він працює, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики). Несумісним зі статусом державного службовця є сприяння, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні підприємницької діяльності з одержанням за це винагороди у грошовому чи іншому вигляді, будь-яких послуг або пільг. Державний службовець не може самостійно або через представника входити до складу керівних органів підприємств, організацій, спілок, об'єднань, кооперативів, господарських товариств тощо. Несумісним з державною службою є прийняття подарунків чи послуг від фізичних або юридичних осіб у зв'язку із службовою діяльністю. Державний службовець не може вчиняти дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу. Організація оплати державних службовців має бути спрямована на забезпечення професіоналізму і відповідальності в роботі, сприяти підвищенню ефективності роботи органів державного управління. Оплата праці державних службовців має залежати від кваліфікаційного рівня службовця, індивідуальної якості роботи, ефективності роботи органу влади та фінансових можливостей держави.

Сьогодні Закон України "Про державну службу" поширюється на 226985 державних службовців, а також (у частині, що не суперечить Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування") - на 77442 посадових осіб органів самоврядування. У контексті соціального забезпечення Закон регулює відносини держави і 61 258 співробітників податкової адміністрації (44 820) та митної служби (16 258).

Розвиток державної служби передбачає послідовне здійснення систематизованих за напрямами та етапами комплексів практичних заходів спрямованих на забезпечення єдності всіх елементів державної служби, на чіткий взаємозв'язок її інституційних елементів з професійно-кадровим складом, з корпусом державних службовців.

державний служба влада політичний

# Глава 6.2. ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Методологічне звернення до проблем конституційно-правових засад діяльності виконавчої влади, зокрема аналіз специфіки та особливостей функціонування органів виконавчої влади України на нинішньому етапі державотворення, дає можливість дати відповіді на три важливі запитан­ня: а) якою є існуюча система органів виконавчої влади; б) якою ця систе­ма має бути; в) що необхідно зробити для того, щоб оптимізувати існуючу модель відповідно до конституційно визначеної мети.

Відповідно до Конституції України Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади. Він здійснює виконав­чу владу як безпосередньо, так і через центральні та місцеві органи вико­навчої влади, спрямовуючи, координуючи та контролюючи діяльність цих органів. Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севасто­полі здійснюють місцеві державні адміністрації (обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації).

Аналізуючи структуру виконавчої влади України, необхідно зупинити­ся на ролі Президента України. Цій проблемі лише за останні роки при­святили роботи В. Авер'янов, Ф. Бурчак, А. Заєць, М. Козюбра, А. Кова­ленко, В. Копєйчиков, Л. Кривенко, О. Крупчан, В. Погорілко, С. Тихонова, Ю. Тодика, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, інші українські вчені. Але навіть з урахуванням їхнього внеску й надалі роль глави держави за змішаної республіканської форми державного правління, переважно через відсут­ність запису в Конституції щодо його належності до виконавчої влади, не є розкритою однозначно й повністю [161, с 373].

Формально сьогодні Президент України не є главою виконавчої влади, хоча глава держави, який обирається безпосередньо народом, не лише представляє державу, а й має безпосереднє відношення до виконавчої влади. Як зазначає А. Черкасов, «роль глави держави як глави виконавчої влади може безпосередньо і не фіксуватися в основному законі: логіка концепції поділу влад, що одержала поширення у більшості країн сучасно­го світу диктує включення глави держави (якщо не де-юре, принаймні де-факто) в систему виконавчої влади» [243]. Разом з тим, на нашу думку, його не можна цілком уособлювати з якоюсь однією гілкою державної влади, у тому числі й з виконавчою.

Характерною рисою інституту президентури за попереднім конститу­ційним актом - Конституційним Договором між Верховною Радою України та Президентом України 1995 року, що був чинним до введення в дію Конституції України 1996 року, була ідентичність юридичного і фактичного статусу глави Української держави: Президент де-юре і де-факто був гла­вою держави і водночас главою державної виконавчої влади. Новий Ос­новний Закон держави змінив його правовий статус, залишивши за Пре­зидентом лише пост глави держави. Однак в Україні закладена така кон­ституційна модель організації виконавчої влади, за якої Президент «не просто функціонально поєднаний з виконавчою владою, а інтегрований до неї, причому з чітко вираженою адміністративною підпорядкованістю йому органів виконавчої влади» [161, с. 374]. На переконання Л. Кривенко, «Президент України є главою держави й фактично - главою виконавчої влади» [114, с 60].

Аналіз компетенційної характеристики Президента України, а також по­єднання статей 106 та 116 Конституції дає підстави вважати його функції такими, що зумовлені завданнями саме виконавчої влади. Так, більшість функцій, притаманних главі держави, за винятком забезпечення єдності державної влади та представництва держави, прямо передбачені серед функцій Кабінету Міністрів України. До таких відносимо: забезпечення дер­жавного суверенітету, національної безпеки, обороноздатності, прав і сво­бод громадян, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави.

З цього можна зробити висновок, що повноваження, притаманні главі виконавчої влади, фактично в Україні розподілені між двома суб'єктами - Президентом і Прем'єр-міністром. Дуалізм керівного центру урядової організації (двоїстий центр), що характеризується так званою біцефальністю (двоголів'ям) - тобто певна подвійна підпо­рядкованість виконавчої влади, є ще однією особливістю сучасної моделі організації виконавчої влади України.

Зміст такого розподілу визначається конституційними нормами і держа­вно-політичною практикою країни. Такий стан, як вважає В. Шаповал, є ха­рактерним для країн зі змішаною республіканською формою правління, до яких і належить Україна [277], на відміну від президентської системи, де всенародно обраний президент виконує обов'язки як глави держави, так і глави уряду, а посада останнього є взагалі відсутньою, та парламентської, у якій реальна виконавча влада належить прем'єр-міністру при існуванні монарха чи номінального президента.

Проблема місця й ролі Президента України в системі виконавчої вла­ди тісно пов'язана з аналогічною проблемою стосовно Кабінету Міністрів України. Аналіз конституційного аспекту питання щодо уряду дає підстави зробити висновок про те, що нормативне визначення Основним Законом Кабінету Міністрів є значно ширшим порівняно з обсягом і значенням тих повноважень і можливостей, які прямо або опосередковано закріплюють­ся за ним розділами VI та V Конституції України. Так, норми Основного Закону, закріплені статтями 113, 114, не одержали необхідного конститу­ційного наповнення через надання Кабінету Міністрів України чітких пов­новажень, які б адекватно віддзеркалювали і всебічно гарантували його конституювання вищим органом в системі виконавчої влади [114, с. 60-61]. Тому виконання важливих завдань, передбачених Конституцією, значно ускладнюється через відсутність чіткого поділу повноважень і відпо­відальності між різними ланками та рівнями в системі виконавчої влади. Як зазначає багато вчених, конституційне визначення Кабінету Міністрів України не збігається з фактичним статусом даного органу [114, с 61]. Його реальне місце у системі органів виконавчої влади є значно нижчим, ніж зафіксоване в Конституції, а роль - незрівнянно слабшою.

Фактично український уряд не володіє статусом вищого органу в системі виконавчої влади, оскільки доволі вагомі важелі впливу на виконавчу владу прямо чи опосередковано Конституцією закріплені за главою держави. Установчі, у тому числі й кадрові, повноважен­ня Президента України щодо Кабінету Міністрів України та всієї си­стеми органів виконавчої влади, які він реалізовує на власний роз­суд, свідчать, що глава держави є фактично главою виконавчої влади [246, с 70].

Ці повноваження Президента та його право скасовувати акти Кабінету Міністрів України, акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим, рі­шення голів місцевих державних адміністрацій, фактично позбавляють уряд статусу вищого органу у системі виконавчої влади України. У такий спосіб, як зазначає Р. Михеєнко, Президент виступає на практиці як ви­щий за субординацією стосовно уряду орган влади, «за яким резервують­ся повноваження щодо участі («негативної», анулюючої) у процесі при­йняття рішень Кабінету Міністрів України» [160, с 27]. Прикметно, що у від­повідності з частиною 1 статті 150 Конституції України тільки глава дер­жави в інтересах, як видається, виконавчої влади може звертатися до Конституційного Суду для вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради.

Отже, на переконання деяких учених, Президент України виступає як «носій повноважень виконавчої влади» і входить до системи органів вико­навчої влади функціонально - через певний обсяг своїх повноважень у сфері виконавчої влади [4, с 9-Ю; 108, с. 140; 160, с. 28]. Як наголошує В. Шаповал, поєднання функцій Президента зі сферою виконавчої влади не в останню чергу забезпечується існуванням такого органу як Рада на­ціональної безпеки і оборони України і його головуванням у цьому органі [276, с 32]. Адже основним завданням останнього є координація діяльності органів виконавчої влади в процесі планування та здійснення захо­дів з виконання прийнятих рішень у сфері національної безпеки та оборо­ни України. У цілому Рада має координаційні та контрольні функції щодо діяльності органів виконавчої влади у зазначеній сфері [101, с 243].

Підсумовуючи, можна погодитися з думкою В. Авер'янова та О. Круп-чана, які, не ототожнюючи Президента України з якоюсь однією гілкою державної влади, виходячи з «наскрізного» характеру постаті глави дер­жави, вказують, що «разом з тим, сам змістовний характер виконавчої влади пояснює природну поєднаність статусу Президента з функціями та повноваженнями саме даної «гілки влади» [2, с 8].

Модель державної влади, що сьогодні функціонує в Україні, на думку багатьох дослідників, має ряд негативних факторів.

По-перше, українська конституційно-правова доктрина побудо­вана на політичній неструктурованості, гетерогенності суспільства, оскільки в існуючому державному механізмі відсутній фактор полі­тичної відповідальності Президента і Верховної Ради за діяльність Кабінету Міністрів. По-друге, існування дуалістичного центру вико­навчої влади містить перманентний потенційний конфлікт, який вже неодноразово набував форм відкритого протистояння в межах три­кутника «президент-парламент-уряд». По-третє, таке двовладдя системно-політичного характеру ніколи не було ознакою реального демократизму.

Аналіз процедури формування та організації роботи Кабінету Міністрів України за умови існування біцефальності виконавчої влади дає підстави, по-перше, зробити висновок про те, що Прем'єр-міністр не виступає само­стійною політичною фігурою, особливо у порівнянні зі статусом керівників урядів країн зі схожою до української президентсько-парламентською фор­мою правління (Французька Республіка, Російська Федерація). По-друге, суттєвим недоліком є те, що Президент України фактично не несе полі­тичної відповідальності за наслідки діяльності уряду за надзвичайно ве­ликих можливостей впливу на Кабінет Міністрів та всю систему органів виконавчої влади.

Модель, що сьогодні склалася в державі, призвела до фактич­ного функціонування у сфері виконавчої влади двох паралельних владних структур - президентської та урядової.

її специфічність характеризується різним відношенням цих суб'єктів до виконавчої влади. Якщо уряд є окремою структурною ланкою системи органів виконавчої влади, то глава держави відноситься до неї лише функ­ціонально. Згідно з моделлю двоїстого центру та відповідно до Конститу­ції, уряд не повинен відігравати другорядну роль у сфері виконавчої вла­ди, навпаки, саме цей орган має бути вищим у структурі цієї гілки влади, покликаний реалізовувати всі основні функції виконавчої влади. На жаль, сьогодні в Україні склалася система, що не відповідає зазначеним прин­ципам функціонування виконавчої влади. Найбільш негативним фактором є те, що за президентською структурою закріплюється постійно зростаюча реальна влада, у той час як урядовій відводиться роль виконавця політи­ки, що формується першою структурою. Дана ситуація дає підстави фахів­цям вести мову навіть про існування окремої гілки державної влади -президентської. При цьому зазначимо, що невідповідність формального статусу президента його фактичному місцю в політичній системі тієї чи іншої держави, суперечливість і розмитість, неясність конституційних мо­делей даного інституту притаманні майже всім конституційним системам світу [224, с 8-14; 246, с. 69]. Такий стан є результатом політичних комп­ромісів між парламентами та всенародно обраними президентами, які мають місце з розрахунку уникнення прямої конфронтації та бажанням максимального підпорядкування один одному. Україна не стала винятком з даного правила, більше того, в нашому варіанті, як зазначив Президент України Л. Кучма, заради досягнення компромісу з Конституції було вилу­чено ряд принципових положень, що зумовило її половинчатість, заклало суперечності, які постійно і дедалі виразніше дають про себе знати [120].

Як зазначає Н. Нижник, сьогодні в Україні принцип подіну державної влади тільки проголошено, теорії поділу влади в Україні ще немає. Фактич­но державні структури ведуть боротьбу за повноту та єдність своєї влас­ної влади [63]. Конституційні вади, насамперед, недосконалість визначен­ня механізму організації влади, межі між повноваженнями, функціями гла­ви держави та уряду, відсутність ефективно діючої системи стримувань і противаг спричиняють постійну напругу та суперечності між основними суб'єктами державної влади. Таке становище не є оптимальним у пере­хідний період і знижує ефективність діяльності Кабінету Міністрів та вико­навчої влади в цілому, не сприяє стабільності уряду.

Показовими у даному контексті є засади функціонування Адміністра­ції Президента України та її взаємовідносини із системою органів вико­навчої влади. Активний вплив глави держави на Кабінет Міністрів і слаб­кість зв'язку уряду з парламентом робить саме Адміністрацію Президента центром вироблення державної політики, а отже, і об'єктом устремлінь основних груп інтересів [188, с 29]. Згідно з Указом Президента України «Про Адміністрацію Президента України» доручення Глави Адміністрації Президента України, Першого помічника Президента України, Першого заступника та заступників Глави Адміністрації Президента у визначених Президентом України межах є обов'язковими для виконання органами виконавчої влади та їх посадовими особами. Адміністрація Президента сьогодні перебрала на себе здійснення кадрових питань у сфері виконав­чої влади, що є прерогативою Президента, Прем'єр-міністра, Кабінету Міністрів. Крім того, після прийняття Указу Президента «Питання органі­зації проведення в Україні адміністративної реформи» саме Адміністрація Президента стала головним суб'єктом проведення адміністративної ре­форми в Україні. До цього координація заходів щодо проведення адмініст­ративної реформи здійснювалася Прем'єр-міністром України. Зазначені тенденції мали продовження після введення Указом Президента України «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної рефор­ми в Україні» інституту державних секретарів Кабінету Міністрів і мініс­терств. Слід зазначити, що запровадження інституту державних секрета­рів передбачалося Концепцією адміністративної реформи, але надані їм зазначеним Указом повноваження, порядок призначення і звільнення з посад, ліквідація інституту перших заступників та заступників міністрів не відповідають Концепції і дають підстави вважати це черговим кроком до посилення президентських повноважень у сфері виконавчої влади.

Не вдаючись до аналізу всієї сукупності, насамперед, політичних на­слідків подібного позасистемного втручання у сферу виконавчої влади, можна цілком погодитися з думкою А. Коваленка, який вказує на те, що вже сам метод аналізу функціонування систем управління передбачає фіксацію високого ступеня ефективності лише за тієї умови, якщо система не зазнає додаткового втручання у свою діяльність з боку інших елементів чи інших систем, які є зовнішніми відносно неї [90, с 38]. З точки зору нау­ково-системної ідеології найефективніша діяльність ієрархічно організо­ваної системи досягається за умови її моноцентричної, а не поліцентричної структурної побудови [69, с. 49]. Іншими словами, найкращі результати досягаються тоді, коли всі структурні ланки управлінської системи підпо­рядковані впливу саме єдиного, а не кількох найвищих владно-організую­чих суб'єктів (центрів).

Політична небезпека існуючої в Україні моделі двоцентровості вико­навчої влади з послабленням Прем'єр-міністра характеризується такими наслідками:

* невідповідність процедури призначення на посаду та припинення повноважень Прем'єр-міністра, звідси політична незахищеність від від­ставки у будь-який момент з боку Президента;
* відсутність реальних важелів впливу Прем'єр-міністра на кадрову політику у сфері виконавчої влади;
* втручання в діяльність уряду Адміністрації Президента, яке призво­дить до дублювання функцій;
* внаслідок позапарламентської процедури формування уряду, від­сутність політичної підтримки Верховної Ради;
* політично неструктурований склад уряду неспроможний реалізову­вати політичну волю парламентської більшості;
* відсутність реальних важелів впливу на місцеві державні адмініст­рації та їх голів, які при здійсненні своїх повноважень відповідальні, на­самперед, перед Президентом.

Небезпека зазначених тенденцій полягає в тому, що в Україні склада­ється модель виконавчої влади, яка не передбачена Конституцією [257]. Так, за Основним Законом у нас достатньо сильний і повноважний уряд, який за конституційною логікою мусив би керувати Податковою адмініст­рацією, правоохоронними органами, Фондом державного майна, системою регіональної виконавчої влади (стаття 116 Конституції). На практиці ці повноваження перебрали на себе інші органи. Мають місце дублюван­ня функцій, конкуренція, певні розходження між Кабінетом Міністрів і Пре­зидентом, Адміністрацією Президента, обласними державними адмініст­раціями. Відсутність чітких критеріїв визначення потреб у необхідних структурних одиницях, повноваженнях та відповідальності, зумовлені інтересами апарату державного управління як самодостатньої системи, породжують суб'єктивізм у розвитку системи виконавчої влади. Це при­зводить до створення в структурі апарату державного управління багаточисельних органів (комітетів, комісій, департаментів, рад), що дублю­ють один одного, породжують тяганину і суперництво у кадрових і мате­ріальних сферах. Безумовно, що це не може не породжувати ускладнення структурної побудови системи виконавчої влади, знижуючи її ефективність.

Такий стан можна деякою мірою пояснити відсутністю законів, які рег­ламентували б процедурну частину Конституції, адже конституційна регла­ментація системи органів виконавчої влади за повнотою і конкретністю є недостатньою. Так, якщо формування уряду та процедури його взаємо­відносин з парламентом виписані доволі ретельно, то інші питання відне­сено до відання спеціальних законів. Так Основний Закон лише в загаль­них рисах визначає систему органів виконавчої влади. Як зазначається у літературі, такий підхід має сенс, «оскільки дає змогу без ускладнень під­тримувати динамічність урядової структури та її функціональних напрямів діяльності» [69, с 50]. Тобто, необхідно було в найшвидший термін прий­няти ряд законів, які б, виходячи з положень Основного Закону, сформу­вали юридичні засади функціонування системи органів виконавчої влади. Насамперед, йдеться про Закон «Про Кабінет Міністрів України», прийня­тий Верховною Радою ще в 1997 році, але до якого Президент Л Кучма кілька разів застосовував право «вето», що не подолане до сьогодні, а також про закони «Про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади» та «Про державний контроль у сфері діяльності органів виконав­чої влади та їх посадових осіб». Відсутність цих та інших визначальних для функціонування виконавчої влади законодавчих актів змушує Прези­дента України вдаватися до видання указів, які регламентують діяльність органів виконавчої влади. Тобто глава держави перебирає на себе повно­важення законодавчого органу влади - Верховної Ради України. Адже Конституцією України (пункт 12 статті 92, стаття 120) встановлено, що питання організації, повноважень і порядку діяльності Кабінету Міністрів та інших центральних і місцевих органів виконавчої влади визначаються виключно Конституцією та законами України.

Все це не сприяє утвердженню в Україні принципів сучасної демокра­тії, правової держави, де влада має діяти на засадах конституціоналізму і таїть у собі небезпеку тенденцій переділу влади на свою користь. Кон­ституціоналізм - це не просто наявність Конституції як особливого державно-правового акта, а реальна і дійсна відповідність діяльності всіх без винятку органів державної влади конституційним нормам. Його зміст складає ще цілий ряд інших начал: поділ державної влади, демократич­ний політичний режим, багатопартійність, ідеологічний плюралізм та за­безпечення прав і свобод людини.

Аналіз політико-правового забезпечення виконавчої влади України дає підстави зафіксувати наявність численних суперечностей та неузгодженостей в її діяльності. По-перше, це взаємовідносини між інститутом Президента та виконавчою владою, зокрема між Кабінетом Міністрів та Адміністрацією Президента. По-друге - існування цілого ряду суперечнос­тей у діяльності самої виконавчої влади, насамперед, відсутність чіткого розмежування компетенції і повноважень по «вертикалі» цієї гілки вла­ди. Як зазначає ряд дослідників, найбільш чітко це спостерігається на рівні центральних органів виконавчої влади, суттєвими вадами функціо­нування яких є нечіткість у відносинах підпорядкування, дублювання функцій, невизначеність у розмежуванні поняття і правового статусу мі­ністерств, державних комітетів, інших центральних органів виконавчої влади [93, с 58].

Висловлене дає підстави для висновку про те, що успішний роз­виток виконавчої гілки влади в Україні залежатиме, по-перше, від усунення двоцентровості виконавчої влади, по-друге, від законодав­чого забезпечення стабільної діяльності уряду.

На жаль, доводиться констатувати, що й «компромісна» Конституція 1996 року не створила механізмів, які дозволяли б цивілізовано владновувати розходження між Президентом, парламентом та урядом, не перед­бачила реальної системи стримувань та противаг, а існуюча сьогодні в Україні напівпрезидентська республіка ніяким чином не сприяє розв'я­занню вищезазначених проблем влади. На це вказує й Президент Ук­раїни Л. Кучма: «Неповнота, недосконалість конституційно визначеного механізму організації влади постійно провокують суперечності і конфлік­ти між законодавчою та виконавчою її гілками» [120].

Не сприяє поліпшенню ситуації й існуюча доволі централізована сис­тема органів виконавчої влади. На нашу думку, у перші роки незалежнос­ті, на початковому етапі державного будівництва (до 1996 року), коли роз­будовувалася «виконавча вертикаль», моноцентризм організації системи державної виконавчої влади на чолі з Президентом, посилення її ролі, функцій і повноважень були виправданими. Це підтверджують слова аме­риканського вченого А. Шлезінгера про те, що «в епоху динамічного істо­ричного розвитку і занепаду традиційних інститутів та ідеалів необхідна сильна президентська влада, спроможна йди на великий ризик з метою збереження цілісності розпадаючого суспільства» [301]. Натомість, сьогодні така модель жорстко централізованої влади, запозичена з радянських часів, перетворилася на гальмо суспільного розвитку України. Адже сила і авторитет державної влади полягає не в централізованій системі організації, яка породжує кризу демократії та відчуження громадянина від вла­ди, а в чіткому розподілі функцій і повноважень між владними структура­ми різних рівнів, у розподілі державної влади по вертикалі, в децентралі­зації державного управління та розвиненому самоврядуванні, об'єктивно наближеному до громади, забезпечуючи таким чином її реальну участь у вирішенні політичних та економічних проблем [143]. Саме такий шлях ви­рішення проблем територіальної організації влади передбачає проведен­ня адміністративної реформи в Україні.

До висловленого слід додати й те, що «змішана» президентсько-парламентська система не є зовсім оптимальною для України. Це підтверджує політико-правова практика європейських країн. Для прикладу, подібна модель сьогодні існує лише у Франції, Польщі, Ісландії та країнах СНД. А в українському варіанті вона є недоско­налою, адже, з одного боку, не дає можливості сконцентрувати ви­конавчі повноваження і відповідальність у глави держави, а з іншо­го, не сприяє формуванню парламентської більшості, спроможної підтримувати стабільний уряд.

Тому подальше затягування з удосконаленням конституційних норм, формуванням правових засад діяльності органів виконавчої влади та впровадженням нової системи організації роботи уряду призведе до сут­тєвого зниження ефективності виконавчої влади, яка буде неспроможною здійснювати власні конституційні функції. Владна роль Кабінету Міністрів України значною мірою залежатиме від конституційної практики, що ви­значатиметься політичною ситуацією в парламенті, зокрема формуван­ням на партійних засадах депутатської більшості [161, с. 380-381].

Стаття 113 Конституції України, яка визначає статус Кабінету Міністрів як вищий орган у системі виконавчої влади, закономірно передбачає на­явність органів нижчого рівня, оскільки ієрархічність структурного устрою є органічною властивістю будь-якої цілісної управлінської системи [115, с 126]. Слід зазначити, що сьогодні Україна знаходиться на черговому етапі пошуків оптимальної моделі організації влади на місцях, У цьому напрямі спостерігаються позитивні тенденції щодо збалансування функцій і повноважень інститутів місцевої влади, їх дієвості. Проте, як зазначає М. Пухтинський, повного балансу інтересів у владних відносинах ще не­має [214]. Йдеться про взаємовідносини у двох площинах: між центром і регіонами та між місцевими органами виконавчої влади та органами міс­цевого самоврядування.

Неузгодженості окремих положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» призвели до конкуренції компетенція місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, накладок і дублювання функцій, а відповідно і втручання одних органів у спра­ви інших, до невизначеності у ключових питаннях територіальної організації влади на місцях.

Так, проаналізувавши зазначені закони, С. Телешун дійшов таких ви­сновків [248, с 29]:

Повноваження місцевих державних адміністрацій здебільшого неконкретизовані і найчастіше починаються словом «сприяють», тому межі їх компетенції практично не визначені.

Повноваження місцевих державних адміністрацій визначені уза­гальнено і розшифровуються постатейно далі.

Повноваження органів місцевого самоврядування в Законі про міс­цеве самоврядування визначені дуже детально.

Значна частина повноважень органів місцевого самоврядування і повноважень місцевих державних адміністрацій дублюються: 16 функцій -повністю, 12-частково.

Недосконале законодавство та політичне протистояння керівників, яке спостерігається у багатьох регіонах України, породжують численні конф­лікти між органами виконавчої влади та органами місцевого самовря­дування, що вкрай негативно позначається на економічному розвиткові адміністративно-територіальних утворень, призводить до поглиблення диспропорцій в територіальній структурі національної економіки та в соці­альній сфері регіонів. Зазначені суперечності виникають через різне ро­зуміння суб'єктами публічної влади меж виконання своїх функцій. Особ­ливої гостроти дані питання набули у стосунках між райдержадміністраціями та районними радами; облдержадміністраціями та обласними радами, містами обласного підпорядкування. Як зазначає В. Кампо, «пи­тання розмежування функцій і повноважень гостро диктувалися протягом усього періоду становлення систем місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» [69, с 104]. Найбільш проблемними серед них стали такі: питання статусу комунальної власності або власнос­ті територіальних громад, бюджетних відносин, взаємовідносин органів та посадових осіб виконавчої влади та місцевого самоврядування тощо. Як­що до цього додати протиріччя інтересів центру (загальнодержавних інте­ресів) з інтересами населення регіонів і територіальних громад, то вида­ється, що існуюча в Україні модель організації місцевої влади становить сьогодні складну проблему для поступального руху держави. Однією з найбільш слабких її сторін, на думку деяких науковців, є символічність повноважень місцевого самоврядування поряд з недемократичним при­значенням на посади голів державних адміністрацій [248, с ЗО].

Зазначимо, що дана проблема стосується всіх без винятку інститутів публічної влади на місцях, а тому спробуємо виділити основні її складові:

* відсутність оптимального співвідношення децентралізації і центра­лізації влади;
* недосконалість розмежування повноважень між різними рівнями влади на основі принципу субсидіарності;
* невідповідність реально існуючого в Україні місцевого самовряду­вання, насамперед, регіональних органів (обласних і районних рад) Євро­пейській хартії місцевого самоврядування;
* наявне дублювання функцій і нечітке окреслення відповідальності органів влади різного рівня;
* складність становища місцевих державних адміністрацій та їх голів, які, з одного боку, є представниками держави на місцях, а тому покликані забезпечувати єдність державної політики, а з іншого - відповідають за здійснення виконавчих функцій місцевого самоврядування перед відповід­ними радами, тобто повинні відстоювати інтереси відповідних територій.

Заслуговує на увагу аналіз відносин місцевих органів виконавчої вла­ди з органами місцевого самоврядування, які сьогодні є надзвичайно проб­лематичними. Справа в тому, що всупереч міжнародній політико-правовій практиці та основним документам, що регулюють функціонування місце­вого самоврядування, насамперед, Європейській хартії місцевого самоврядування, яка набула чинності в Україні з 1 січня 1998 року, органи міс­цевого самоврядування України на обласному та районному рівнях не мають своїх виконавчих органів. Відповідно вони змушені делегувати це право місцевим державним адміністраціям з метою забезпечення інтере­сів населення відповідних територій. Місцеві органи виконавчої влади несуть відповідальність за реалізацію цих функцій і в частині здійснення делегованих повноважень підзвітні та підконтрольні радам. Вони також є підзвітними радам при виконанні програм соціально-економічного і куль­турного розвитку, місцевих бюджетів. Тобто місцеві державні адміністрації несуть подвійну відповідальність (перед державою і перед місцевою тери­торіальною громадою), виконуючи функції представника центру на місцях і функції із забезпечення життєдіяльності відповідної території.

Така функціональна роздвоєність місцевих державних адміністра­цій, коли при прийнятті управлінських рішень необхідно враховувати як інтереси держави, так і інтереси територіальних громад, значно ускладнює оптимальне виконання їхніх функціональних повноважень.

Тому розгляд питань розмежування функцій та повноважень між міс­цевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування є важливою теоретичною та практичною проблемою, яка потребує серйоз­них наукових досліджень на основі застосування, насамперед, політико-правових факторів її вирішення. Як бачимо, проблема реорганізації та ефективності функціонування системи територіальної організації влади є сьогодні актуальною.

Враховуючи порівняно невеликий досвід державотворення, багато проблем і питань пов'язані з існуючим в Україні адміністративно-тери­торіальним устроєм. Слід зазначити, що останніми роками активізува­лось обговорення методологічних і прикладних проблем з удосконалення адміністративно-територіального устрою. Дана проблема знайшла своє відображення у Концепції адміністративної реформи України. Разом з тим наголошуємо, що ця тема потребує надзвичайно серйозних науково-обґрунтованих підходів. Адже за роки радянської влади адміністративно-територіальний устрій України зазнавав стільки необгрунтованих трансформацій, що поспішність або поверховість можуть призвести до непо­правних втрат політичного та соціально-економічного характеру.

Не сприяє поліпшенню ситуації і відсутність Закону про адміністратив­но-територіальний устрій, який вже тривалий час перебуває на розгляді у Верховній Раді. Хоча його прийняття парламентом було визначено одним з невідкладних заходів, законопроект з пропозиціями Президента України від ЗО грудня 1997 року і сьогодні з певних причин не виноситься на роз­гляд парламенту.

Отже, існуюча в Україні система органів виконавчої влади являє со­бою складне суперечливе явище з багатьма бюрократичними деформаці­ями, недоліками, слабкими сторонами, успадкованими від попередньої командно-адміністративної системи. Апарат державного управління -спадкоємець тоталітарного минулого, виявився нездатним забезпечувати суспільні реформи. Це особливо стосується аналізу політики, розробки стратегії, прийняття політичних та управлінських рішень, формування програм їх реалізації, оцінки результатів на всіх рівнях виконавчої вла­ди. Існуючі адміністративні структури та процедури не завжди відповіда­ють вимогам сьогодення, що не сприяє здійсненню суспільних реформ. Суспільство не задовольняє повільність та нерівномірність перетворень, неефективність уряду, низька якість управлінських послуг, високий рівень корупції. Це призводить до втрати довіри до державної влади, породжує політичну і соціальну напругу в суспільстві, держава втрачає позитивний імідж серед своїх громадян. Така ситуація в системі органів виконавчої влади не може бути визнана ні нормальною, ні виправданою, тому що створює обстановку невизначеності, невпевненості, дезорганізує її роботу та є чинником політичної нестабільності. Саме на цьому наголошував Президент України Л. Кучма: «Ми практично одностайні в негативних оцін­ках системи державного управління та влади, що склалася. В її консерва­тизм, негнучкість впираються економічні перетворення. Тому здійснення адміністративної реформи слід розглядати як стрижень усієї програми державного будівництва» [206].

Аналіз організації та функціонування системи виконавчої влади Украї­ни дає підстави означити основні причини такого стану:

* неповна сформованість законодавчої бази діяльності Кабінету Мініст­рів України та інших центральних органів виконавчої влади;
* відсутність єдиних підходів до концептуальних засад адміністратив­ної реформи у головних суб'єктів політичного управління (Президента, Верховної Ради, Кабінету Міністрів) та законодавчо затвердженої Концеп­ції її проведення;
* дуалізм або двоцентровість виконавчої влади з існуючою практи­кою позасистемного втручання в діяльність її органів інших інституцій;
* невідповідність повноважень, встановлених Конституцією, реаль­ному статусу Кабінету Міністрів України;
* відсутність конституційно встановлених самостійних владних повноважень у Прем'єр-міністра України і визначення можливих причин його відставки;
* «слабкість» політичного статусу Прем'єр-міністра, пов'язана з про­цедурою його відставки, відсутністю реального впливу на кадрову політи­ку у сфері виконавчої влади, непідпорядкованістю йому частини важливих органів виконавчої влади;
* юридична неузгодженість між функціями місцевих органів виконав­чої влади і органів місцевого самоврядування;
* повільність здійснення процесів децентралізації та деконцентрації функцій і повноважень, чіткого розподілу функцій між центральними орга­нами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями та орга­нами місцевого самоврядування.

Адміністративна реформа, яка зараз проходить в Україні, покликана виправити вищезазначені недоречності у функціонуванні державного ме­ханізму, тому її мета полягає у створенні ефективної системи виконавчої влади, яка відповідала б стандартам демократичної правової держави з соціально ринковою економікою. Ця система має бути прозорою для су­спільства, побудованою на наукових засадах і адекватною за витратами фінансово-економічному стану держави. Настав час, коли необхідно оці­нити, переосмислити і визначити єдиноправильну стратегію та ефективну тактику її модернізації.

Реформування системи виконавчої влади включає визначення ролі, завдань, функцій, структури апарату державного управління, розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого са­моврядування, розвиток системи державної служби, вироблення соціаль­них і гуманітарних аспектів управління, створення відповідної законодав­чої та нормативно-правової бази, формування механізмів піднесення еко­номіки, добробуту населення, забезпечення національної безпеки, поліпшення відносин між органами влади та населенням, інститутами громадянського суспільства.

Від того, якими будуть ці заходи, наскільки своєчасно та якісно вони будуть проведені, залежатиме курс державного розвитку України у майбут­ньому. Успіх адміністративної реформи залежить від швидкого і повного розв'язання першочергових завдань, спрямованих, насамперед, на транс­формацію функцій і структури органів виконавчої влади з поступовим по­силенням функціонального принципу управління, деконцентрацію, децен­тралізацію повноважень, реорганізацію державного контролю, вибудову управлінської вертикалі, дерегуляцію та спрощення системи управлін­ських послуг на всіх рівнях публічної влади, реформування інституту дер­жавної служби.

Адміністративна реформа повинна забезпечити проведення еконо­мічних та соціальних змін, відновити завдані нашому суспільству втрати у державотворчих процесах, найперше - повернути довіру населення до держави, її інституцій, всім гілкам влади надати чіткі соціальні орієнтири та ідеологію державності, засновану на загальнолюдських цінностях та національній ідеї. Цілком слушно зауважує Б. Гурне, що «лише за сильної і стабільної політичної влади може успішно функціонувати апарат держав­ного управління, тим більше така влада необхідна для подолання всіх перешкод, які постають на шляху реформи апарату державного управлін­ня» [60, с 153-154]. Впровадження в життя таких перетворень залежить від спільних дій законодавчого органу - Верховної Ради, яка ухвалює за­кони з питань державного управління, від Президента - гаранта Консти­туції та органів виконавчої влади, які виконують прийняті законодавчі ак­ти. Не менш важливою, а можливо й вирішальною, є підтримка реформ усіма громадянами країни.

Разом з тим, слід відзначити позитивні тенденції, характерні для першого етапу адміністративної реформи (1997-2001 pp.). За цей період було структурно реорганізовано та оптимізовано систему центральних органів виконавчої влади, змінено субординацію, впорядковано функції та повноваження її органів. Кабінет Міністрів приступив до виконання при­таманних йому функцій: розроблення державної політики та організації її здійснення. Відповідно до цього було реформовано його структуру, реор­ганізовано апарат, запроваджено нові методи, форми, процедури та ста­ндарти роботи. Важливим кроком щодо оптимізації діяльності Кабінету Міністрів стало запровадження урядових комітетів - якісно нової організа­ційної форми роботи уряду. їх функціонування підвищило якість проектів законодавчих актів, прийнятих урядових рішень, сприяло політичній узго­дженості рішень, поліпшило координацію зусиль центральних органів ви­конавчої влади у формуванні та здійсненні державної політики. Мініс­терства поступово перейшли на функціональні засади діяльності, посили­лася їх провідна роль як головних суб'єктів розроблення та реалізації державної політики у відповідних секторах державного управління. Поса­ди міністрів віднесено до політичних, саме міністри тепер визначають по­літичні пріоритети та стратегічні напрями роботи очолюваних відомств, шляхи досягнення поставлених цілей. Запровадження інституту держав­них секретарів заклало основи для чіткого розмежування політичних та адміністративних функцій найвищих посадових осіб держави.