



Олександр БАНДУРКА,
*ректор Харківського національного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України*

РЕФОРМА СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Ключові слова: *реформа; органи виконавчої влади; інтеграція; розвиток; державне управління.*

Сьогодні в державі відбуваються зміни, що стосуються різних сфер життєдіяльності суспільства. В умовах фінансової кризи загострюються не так питання економічного розвитку країни, як потреба комплексної відповіді уряду на виклики за допомогою удосконалення системи державного управління та мобілізації із цією метою всіх можливих ресурсів. Держава стала на шлях реформування політичної си-

стеми в цілому. Головна мета цих перетворень – модернізація державно-управлінських відносин, створення дієвої системи державного забезпечення та захисту конституційних прав і свобод людини, гідних умов її життя, наближення діяльності апарату управління до потреб населення.

Провідним владним суб'єктом державного управління є органи виконавчої влади та їх посадові особи. Саме на них покла-

дається основне навантаження щодо гарантування практичного забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Отже, цілком логічно, що новітня адміністративна реформа почалась із реорганізації центральних органів виконавчої влади.

Президент України зазначив: «На часі зміни в системі всієї виконавчої влади, істотне скорочення чиновників на місцях та одночасне посилення ролі і збільшення повноважень органів місцевого самоврядування, але не за рахунок чисельності, а за рахунок якості» [1].

Відповідно до Указу Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085 [2] з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їхніх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління було розпочато перший етап адміністративної реформи і затверджено наведену нижче схему організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади.

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

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

Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом: 1) Антимонопольний

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

13) міністра юстиції України: Державна архівна служба України; Державна виконавча служба України; Державна пенітенціарна служба України; Державна реєстраційна служба України; Державна служба України з питань захисту персональних даних [3].

На думку прем'єр-міністра України М.Я. Азарова, найголовніше завдання адміністративної реформи полягає не лише в скороченні видатків, а й у створенні ефективної системи управління в країні. Вона має відповідати вимогам часу, не допускати бюрократизації процесів або затягування прийняття рішень. Необхідно швидко й ефективно реагувати на ситуацію. «Це не

просто реформа, покликана поєднати як галузевий, так і територіальний принципи управління» [4].

З метою сприяння належній реалізації заходів з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, підготовки узгоджених пропозицій щодо визначення повноважень центральних органів виконавчої влади, розпорядженням Президента України від 23 грудня 2010 року № 1203-рп утворено робочу групу з опрацювання питань, пов'язаних із оптимізацією системи центральних органів виконавчої влади, керівником якої призначений міністр юстиції України.

До компетенції робочої групи віднесено розробку плану першочергових заходів щодо забезпечення оптимізації системи центральних органів виконавчої влади; здійснення аналізу проектів положень про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та підготовку висновків стосовно оптимізації повноважень міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їхніх завдань і функцій; аналіз забезпечення центральних органів виконавчої влади будівлями, приміщеннями, іншим майном та за результатами аналізу внесення відповідних пропозицій щодо оптимізації використання ними таких будівель, приміщень, майна тощо [5].

Згідно з Типовим положенням про центральний орган виконавчої влади України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена Кабінету Міністрів України, міністерство України входить до системи органів виконавчої влади і є головним у системі центральних органів виконавчої влади в формуванні та забезпеченні реалізації державної політики в одній чи декількох сферах. Основними завданнями міністерства є формування та реалізація державної політики у визначеній Президентом України сфері. Міністерство відповідно до покладених на нього завдань визначає пріоритетні напрями розвитку відповідної сфери; забезпечує нормативно-правове регулювання у визначеній сфері; узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, роз-

робляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку вносить їх на розгляд Президента України і Кабінету Міністрів України; інформує й надає роз'яснення щодо здійснення державної політики у відповідній сфері; здійснює інші повноваження, визначені законами України та покладені на нього Президентом України.

У свою чергу, центральний орган виконавчої влади України (державна служба, державна інспекція, державне агентство), діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена Кабінету Міністрів України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики в одній чи декількох сферах. Основними завданнями центрального органу виконавчої влади є реалізація державної політики у визначеній Президентом України сфері, а також внесення пропозицій щодо її формування. Центральний орган виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань надає адміністративні послуги; здійснює державний нагляд (контроль); здійснює управління об'єктами державної власності; узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції; розробляє пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правових актів та ін. [6].

Крім того, слухними є рішення Ради регіонів [7] щодо реформи державної влади в Україні. Зокрема, вона рекомендувала Кабінету Міністрів України вжити конкретних заходів для виконання рішень Президента України В.Ф. Януковича про запровадження реформи державної влади, кроків з оптимізації системи, функцій і повноважень органів виконавчої влади та відповідного скорочення чисельності й видатків на утримання державного апарату. Також доцільно під час опрацювання питання забезпечення ефективності державного управління на місцевому рівні, зокрема про функціонування територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, розробити відповідні законодавчі пропозиції щодо зміни обсягу повноважень місцевих держав-

них адміністрацій та переглянути власні акти, якими затверджено рекомендаційні переліки структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій; і частину коштів, що вивільнилася внаслідок оптимізації структури та чисельності органів управління, спрямувати на стимулювання підвищення якості управлінських рішень. З цієї метою необхідно внести зміни до відповідних урядових нормативно-правових актів; здійснити заходи щодо презентації та широкого громадського обговорення проекту пенсійної реформи в Україні. Членам Ради регіонів спільно з відповідними центральними органами державної влади та органами місцевого самоврядування варто взяти активну участь у підготовці пропозицій щодо запровадження наступного етапу реформування місцевих органів влади. Рекомендувати головам обласних та районних рад, міським головам здійснити заходи з оптимізації структури апаратів відповідних рад та виконавчих комітетів. Також Міністерству юстиції України спільно з Адміністрацією Президента України і Головним управлінням державної служби України організувати та провести для керівників органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування інформаційно-навчальний курс з питань впровадження адміністративної реформи; рекомендувати Міністерству фінансів України завершити розробку та ввести у 2011 році (в режимі он-лайн) в експлуатацію інформаційну технологію «Прозорий бюджет», яка забезпечить дієвий контроль суспільства за надходженнями й видатками Державного бюджету України, та за підтримки центральних і місцевих органів виконавчої влади провести необхідну роз'яснювальну роботу щодо застосування цієї системи [8].

Таким чином, найближчим часом має розпочатись другий етап адміністративної реформи, пов'язаний із оптимізацією влади на місцях. Процес її реалізації Глава держави В. Янукович контролюватиме особисто і вимагатиме персональної відповідальності за її проведення від усіх керівників. Боротьбу із бюрократією, зниження рівня корупції та підвищення ефективності державної влади Президент України вважає пріоритетни-

ми напрямами адміністративної реформи у 2011 році [1].

Виходячи з таких позицій, Кабінет Міністрів України до кінця 2010 року вже скоротив на 50% чисельність свого секретаріату [9]. Наступні кроки адміністративної реформи у сфері органів виконавчої влади були конкретизовані міністром юстиції України. Так, на його погляд, координуючу роль під час проведення адміністративної реформи перебирає на себе Президент України, він же призначає за поданням прем'єр-міністра України всіх керівників центральних органів виконавчої влади відповідно до Конституції України. Міністр юстиції України також вказав, що нагальною є потреба законодавчо врегулювати статус центральних органів виконавчої влади, діяльність національних регуляторів, модернізувати підхід до держслужби в Україні; визначив міністерства ключовими органами виконавчої влади, що формують державну політику в межах своєї компетенції, контролюють діяльність інших центральних органів виконавчої влади, які перебувають у їх підпорядкуванні. Практично в кожному міністерстві ці органи будуть створені на базі існуючих державних комітетів, служб, фондів та адміністрацій. Головна функція служб – надання державних послуг громадянам і юридичним особам. Виокремлення цієї функції має якісно покращити систему державного управління та створити сприятливі умови для подолання корупційної діяльності. Інспекція повинна здійснювати нагляд та контроль за дотриманням і виконанням законодавства. Агентства будуть наділені управлінськими функціями щодо державного майна й надаватимуть послуги юридичним особам, які пов'язані з об'єктами державної власності. Діяльність центральних органів виконавчої влади координує і спрямовує відповідний міністр, але не оперативно, а шляхом видання нормативних актів.

Подальші кроки адміністративної реформи стосуватимуться місцевих державних адміністрацій. Більшість представництв міністерств у регіонах будуть ліквідовані,

проте залишаться деякі територіальні органи, наприклад, такі, що підпорядковані Міністерству внутрішніх справ України, Міністерству надзвичайних ситуацій України, Міністерству юстиції України [10].

Таким чином, основоположними засадами новітньої адміністративної реформи системи органів виконавчої влади є реалізація принципу субсидіарності, коли на часі зміни в системі всієї виконавчої влади, істотне скорочення чиновників на місцях та одночасне посилення ролі і збільшення повноважень органів місцевого самоврядування, але не за рахунок чисельності, а за рахунок якості. Основною метою адміністративної реформи є створення ефективної системи управління країною, а координуючу роль під час її проведення бере на себе Президент України.

Реформування органів виконавчої влади здійснюється у два етапи: перший – це реформа центральних органів виконавчої влади; другий пов'язаний із оптимізацією влади на місцях.

Перший етап розпочався Указом Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», відповідно до якого поєднаний галузевий і територіальний принципи управління.

На другому етапі здійснюватиметься оптимізація органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на місцях, при цьому більшість представництв міністерств у регіонах ліквідуватиметься, а їхні функції передаватимуться органам місцевого самоврядування.

Отже, за своїм змістом адміністративна реформа є цілісним комплексом узгоджених заходів, спрямованих на суттєве підвищення рівня керованості життєво важливих процесів у суспільстві шляхом науково обґрунтованого створення ефективного механізму державного управління, розвитку адміністративного законодавства, поліпшення кадрового, інформаційно-технічного і фінансово-економічного забезпечення організації виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Янукович В.Ф. Нам не потрібно стільки чиновників / В.Ф. Янукович // Урядовий кур'єр. – 2010. – 14 грудня. – № 234. – С. 1–2.
2. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085 // Урядовий кур'єр. – 2010. – 14 грудня. – № 234.
3. Схема організації центральних органів виконавчої влади : затверджено Указом Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085 // Урядовий кур'єр. – 2010. – 14 грудня. – № 234.
4. Баланс доцільності та інтересів службовців // Урядовий кур'єр. – 2010. – 15 грудня. – № 235.
5. Деякі питання організації роботи щодо реалізації заходів з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : розпорядження Президента України від 23 грудня 2010 р. № 1203-рп : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12692.html>
6. Типове положення про центральний орган виконавчої влади України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена Кабінету Міністрів України : затверджено Указом Президента України від 24 грудня 2010 року № 1199 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – 24 грудня. – № 34.
7. Про Раду регіонів : указ Президента України // Урядовий кур'єр. – 2010. – 14 квітня. – № 68.
8. Рішення Ради регіонів щодо реформи державної влади в Україні та підготовки і прийняття Державного бюджету України на 2011 рік: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>
9. Про скорочення штатної чисельності працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2010 року № 1124 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 42. – Ст. 1377.
10. Дзеркало тижня. – 2010. – 17 грудня. – № 46 (826).

Олександр БАНДУРКА

РЕФОРМА СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ**Резюме**

Розкривається зміст окремих положень реформування органів виконавчої влади України, наголошено, що адміністративна реформа є цілісним комплексом узгоджених заходів, спрямованих на значне підвищення рівня керованості життєво важливими процесами у суспільстві.

Олександр БАНДУРКА

РЕФОРМА СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ УКРАИНЫ**Резюме**

Раскрывается содержание отдельных положений реформирования органов исполнительной власти Украины, подчеркнуто, что административная реформа является целостным комплексом согласованных мероприятий, направленных на значительное повышение уровня управляемости жизненно важными процессами в обществе.

Oleksandr BANDURKA

EXECUTIVE POWER SYSTEM OF UKRAINE REFORM**Summary**

The article exposes separate provisions of the executive power system reform, and underlines that administrative reform is an integral complex of the concerted measures, directed to substantial increase of managing ability level of vitally important processes in the society.