

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Інститут проблем державного управління
та місцевого самоврядування

ЄВРОПЕЙСЬКІ ОРІЄНТИРИ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ

Монографія

Київ
Видавництво НАДУ
2005

УДК 35.077.6

ББК 67.99(2)116/4УКР/

Б 19

Розглянуто і рекомендовано до друку Вченою радою Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Протокол № 9 від 27 жовтня 2004 р

Рецензенти:

П.І.Надолішній, д н держ упр , професор, завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України,

В.А.Рибкало, д филос н , професор, завідувач кафедри політології Національної академії державного управління при Президентові України,

Є.Л.Сторожук, Директор департаменту адміністративної реформи та розвитку Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України

Авторами вступу є В Д Бакуменко, Ю Г Кальниш, розд 1 - В Д Бакуменко, С О Кравченко, розд 2 - І В Козюра, розд 3 - Л М Гогіна, розд 4 - Л Г Штика, висновків - С О Кравченко, Л Г Штика

Б 19 Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні
Монографія / За заг ред В Д Бакуменка, В М Князева, Кол авт В Д Бакуменко (кер автор кол), Л М Гогіна, І В Козюра, С О Кравченко, Ю Г Кальниш, Л Г Штика - К Вид-во НАДУ, 2005 - 172 с

ISBN 966-619-159-8

У монографії досліджено актуальні питання адміністративного реформування в Україні на основі аналізу сучасного стану цього процесу з погляду реалізації Концепції адміністративної реформи в Україні та стратегічних цілей суспільства. Виявлено проблеми та доцільні напрями його розвитку з урахуванням досвіду реформи публічного управління в країнах Центральної та Східної Європи.

Монографія розрахована на науковців, викладачів, працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших фахівців, які професійно займаються проблемами адміністративного реформування в Україні.

Бібліогр 159 назв

ISBN 966-619-159-8

УДК 35.077.6

ББК 67.99(2)116/4УКР/

© В Д Бакуменко, Л М Гогіна,
І В Козюра, С О Кравченко,
Ю Г Кальниш, Л Г Штика, 2005

© Національна академія
державного управління
при Президентові України, 2005

Вступ

На сучасному етапі розвитку Української держави виникає потреба в розробці оптимальної моделі вдосконалення державного управління. Відмова від тоталітарних методів державування ставить проблему організації політико-адміністративних відносин на нових демократичних засадах. Ця проблема надзвичайно загострилася в перші роки державної незалежності України, але й досі залишається актуальною.

Різні аспекти адміністративно-управлінського реформування привертали увагу як багатьох вітчизняних політиків, так і вчених у галузі державного управління, серед яких можна назвати В.Д.Бакуменка, О.Л.Валевського, М.Ф.Головатого, В.М.Князева, В.І.Лугового, П.І.Надолішнього, Н.Р.Нижник, В.А.Рєбкала, В.В.Тертичку, В.В.Токовенко, В.А.Шахова, Л.Є.Шкляра та ін.

Подальшій розробці цієї наукової проблеми було присвячене дослідження, що здійснювалося науковим колективом Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування в 2003 - 2004 рр. і покладене в основу монографії.

Об'єктом дослідження стали реалії адміністративної реформи в Україні порівняно з аналогічним досвідом реформування систем органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою, застосування механізмів управління цими процесами в країнах Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) і Російській Федерації.

З метою визначення комплексу пріоритетних проблем, на які спрямовувалося дослідження, науковим колективом проведено експертне соціологічне опитування з питань адміністративного реформування в Україні. В опитуванні взяли участь 100 державних службовців переважно середньої управлінської ланки (III-V категорії посад), у тому числі працівників Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади України, областей та районних державних адміністрацій, інших державних установ, а також осіб з кадрового резерву.

У процесі опитування як найбільш показовий критерій успішності було взято досягнення цілей та здійснення заходів, передбачених Концепцією адміністративної реформи в Україні (далі - Концепція). Аналіз результатів опитування підтвердив, що задекларовані цілі та заплановані заходи через об'єктивні обставини не реалізовані й не

могли бути реалізовані повною мірою або принаймні достатньо, щоб можна було стверджувати про успішність реформи.

Зокрема, лише порівняно невелика частка опитаних (1-4%) стосовно деяких цілей адміністративної реформи відзначали, що “досягнення перевищують очікування”. Так само, як і здебільшого випадків із твердженням, що “досягнуто протилежного результату”. Однак думкою експертів про те, що протилежного порівняно з цілями адміністративної реформи, результату досягнуто у зменшенні бюджетних витрат на утримання апарату (21%); запровадженні демократичної ідеології державної влади (18%) та встановленні партнерських відносин між органами державної влади та громадянами (12%), не варто нехтувати.

Стосовно інших цілей рейтинг відсутності досягнень перевищує рейтинг позитивного результату. Він становив щодо:

- впровадження процедур адміністративних апеляцій - 60%;
- чіткого розподілу відповідальності та повноважень між усіма управлінськими рівнями - 56%;
- впровадження критеріїв якості державних управлінських послуг - 49%;
- прозорості і чіткості процедур прийняття рішень - 49%;
- мінімізації адміністративно-командної системи - 45%.

Однак стосовно заходів з реформування системи виконавчої влади, на думку експертів, адміністративна реформа в Україні частково досягла позитивного результату, зокрема:

- відпрацьовано схеми підзвітності структур виконавчої влади (75%);
- створено розвинену систему державної служби (64%);
- відбулася професіоналізація державної служби (58%);
- підвищилася роль регіональних і місцевих органів виконавчої влади (51%);
- здійснено розподіл політичних та адміністративних посад (45%).

Разом з тим по жодному із оцінюваних заходів, на думку експертів, “результати не перевищили сподівання”, хоча і “досягнення протилежних результатів”, за винятком: спрямування діяльності органів виконавчої влади на забезпечення прав і свобод громадян (10%) та адаптації інститутів державної служби до стандартів Європейського Союзу (ЄС) (6%) через заходи адміністративної реформи не відбулося.

Загалом дві третини (67%) експертів вважають, що заходи з реформування системи органів виконавчої влади на сучасному етапі в Україні реалізовані “не повною мірою”, третина - що очікуваного результату ці заходи не досягли.

Найвищий рейтинг досягнень отримали заходи з реалізації статусу Кабінету Міністрів як вищого органу в системі органів виконавчої влади. Тут 69% експертів відзначили, що очікуваного результату досягнуто.

За іншими заходами можливості адміністративної реформи реалізовано не повною мірою. Це, зокрема:

- усунення дублювання та чіткої розподіл функцій у системі центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) - 71%;
- запровадження механізмів планування, регулювання, моніторингу, аналізу і контролю в умовах ринкової економіки - 63%;
- збалансування відносин, взаємодії і повноважень між органами виконавчої влади та консультативно-дорадчими органами, створюваними Президентом України - 62%;
- запровадження інноваційних технологій у державному управлінні - 57%;
- підвищення ефективності прийняття управлінських рішень - 57%;
- деконцентрація функцій ЦОВВ, їх розмежування між рівнями виконавчої влади - 56%;
- перехід до функціонального принципу побудови системи ЦОВВ - 52%;
- оптимізація структури ЦОВВ - 52%.

На жаль, найвищу оцінку роботи механізмів реформи експерти виставляли не часто. Серед опитаних 90% відзначили, що фінансове забезпечення прискорює реформу, але, як було з'ясовано в наступному інтерв'ю, при такій високій оцінці експерти мали на увазі не сучасний стан фінансового забезпечення, а про потенційні можливості великого позитивного впливу повноцінного фінансового забезпечення адміністративної реформи в майбутньому. Поряд з цим серед наведених в анкеті механізмів реформування експерти не назвали жодного, який на їх думку, в сучасній ситуації заважав би здійсненню адміністративної реформи.

Загалом, на думку експертів, адміністративній реформі в Україні сприяють:

- консультації з експертами ЄС - 75%;
- наукове забезпечення - 70%;

- міжнародна технічна допомога - 51%;
- кадрове забезпечення - 48%;
- інститути управління реформою - 33%.

За результатами опитування, найбільш актуальними для аналізу видаються ті дані, за якими показники негативного впливу перевищують позитивні або ті, що свідчать про відсутність впливу на перебіг адміністративної реформи з боку механізмів, які власне кажучи, мають бути найбільш впливовими.

Так, сукупний негативний показник кадрового забезпечення реформи (52%), як, вірогідно, і всієї адміністративної системи, перевищує показник сприяння (48%). За позитивно-прискорюючий характер цього механізму на сучасному етапі висловилося лише 3% опитаних. Подібний результат привертає увагу й у тому сенсі, що за умови позитивного впливу навіть усіх інших механізмів, нерозв'язані кадрові питання насправді й далі будуть значною мірою гальмувати будь-яку реформу.

На перебіг реформи впливає її фінансове забезпечення. Про гіпотетично позитивний характер такого впливу вже йшлося вище. Разом з тим сучасний стан фінансового забезпечення реформи не відповідає її потребам, про що свідчить низький показник позитивного впливу (34%), і навпаки, високий показник "гальмування" (36%). За відсутності власного фінансового забезпечення, навіть за умови залучення міжнародної технічної допомоги (показник позитивного впливу якої теж не є досить високим - 51%), жодна реформа не буде розвиватися в конструктивному руслі.

Вражає баланс у показниках впливовості інститутів адміністративної реформи. На перший погляд, інститути адміністративної реформи мають виступати основним, найбільш впливовим інструментом переобладнання системи. Однак експерти вважають (64%), що ці державні утворення, покликані забезпечити позитивний хід реформи, практично на неї не впливають!

Нарешті, сучасна правова база не тільки не сприяє, а переважно, на думку експертів (42%), гальмує хід адміністративної реформи.

Це дає підстави зробити висновок, що на сучасному етапі гіпотетично найбільш впливові й ефективні механізми адміністративної реформи не лише задіяні не повною мірою, а й працюють переважно на протилежний результат. Цим, власне кажучи, і пояснюються низькі рейтингові результати у досягненні мети та цілей адміністративної реформи загалом.

На риторичне запитання: "Чому не працюють зазначені механізми та інструменти реформи?" мав дати відповідь блок запитань, що стосувалися дотримання принципів формування ефективної ви-

конавчої влади в Україні, притаманних демократичному державотворчому процесові.

В узагальненому вигляді 72% експертів зазначили, що дотримання цих принципів в Україні на сучасному етапі забезпечується недостатньо.

За конкретними складовими загального запитання експерти визначили, що на сучасному етапі “не забезпечується” або “забезпечується недостатньо”:

- законодавча регламентація функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади - 76%;
- співпраця законодавчої та виконавчої гілок влади - 69%;
- здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб - 63%;
- відповідальність органів виконавчої влади за свої рішення й дії перед громадянами, права яких були порушені - 72% (18%*);
- запровадження механізму контролю за функціонуванням виконавчої влади з боку суспільства - 75% (21%*);
- відкритість, прозорість і добросовісність у роботі уряду та інших органів виконавчої влади - 75% (15%*).

Зрозуміло за аналогією, що навіть маючи високоефективні інструменти, жоден майстер не зробить якісного виробу, неправильно їх застосовуючи. Те саме стосується і принципів, які визначають технологію застосування механізмів та інструментів адміністративної реформи. Якщо, наприклад, такий ефективний інструмент, як ресурсне забезпечення, використовується за принципом, протилежним стандартам європейської демократії, то й результат буде протилежним.

Останній блок запитань, запропонований експертам, стосувався заходів адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування.

Узагальнена оцінка свідчить, що на сучасному етапі заходи адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування в Україні реалізовано не повною мірою (71%) і 29% експертів вважають, що ці заходи не досягли очікуваного результату. Жоден із експертів не заявив, що результати перевищують сподівання. Звернули на себе увагу показники (8-12%) досягнення “протилежного результату” шляхом вжиття заходів щодо:

- формування механізму надання населенню управлінських послуг;
- утвердження територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування;
- наближення управлінських послуг до проблем громадян;

* Експерти які вважають, що цей принцип реалізується у протилежному вимогам демократії напрямі.

- гармонійного поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів з урахуванням особливостей територіального розвитку;
- створення умов для європейської інтеграції на рівні регіонів (12%).

Звичайно, показник 8-12% не достатньо впливає на загальні результати рейтингової оцінки, але ним нехтувати не можна. Вірогідно, цей показник виступає в контексті позитивних оцінок, переважно вищих, ніж у попередньому запитанні, індикатором тих складностей, які виникають у процесі вжиття реформаційних заходів.

Оцінюючи заходи адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування з'ясовано, що на думку експертів, "очікуваного результату не досягнуто" в таких напрямках:

- створенні умов для європейської інтеграції на рівні регіонів - 67%;
- гармонійному поєднанні загальнодержавних та місцевих інтересів з урахуванням особливостей територіального розвитку - 57%;
- формуванні чіткої та прозорої схеми місцевих бюджетів - 51%;
- розподілі управлінських повноважень та функцій між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування - 51%;
- наближенні управлінських послуг до потреб громадян - 43%;
- створенні механізмів правового захисту інтересів територіальних громад - 42%;
- визначенні засад здійснення адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування - 40%;
- створенні фінансово-економічних основ місцевого самоврядування - 40%;
- утвердженні територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування - 29%;
- формуванні механізму надання населенню управлінських послуг - 27%;
- наданні можливості органам місцевого самоврядування контролювати джерела власних грошових надходжень та визначати обсяги видатків - 27%;
- законодавчому врегулюванні професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування - 18%.

З урахуванням того, що адміністративно-територіальна реформа та реформа місцевого самоврядування в Україні ще тривають, су-

марні позитивні оцінки перевищили сумарні негативні. Ці показники корелюються з деякими вищенаведеними оцінками. Приміром, найвищий рейтинг позитивного впливу децентралізації на адміністративну реформу (46%) відображається у низці позитивних показників адміністративно-територіальної реформи; а негативний рейтинг слабкості місцевого самоврядування (60%) переважно формує аналогічні загрозливі тенденції в здійсненні реформи місцевого самоврядування, зокрема й по чотирьох виділених вище показниках.

Найбільше занепокоєння в контексті європейського вибору України викликає нехтування таким дієвим інтеграційним механізмом, як “створення умов для європейської інтеграції на рівні регіонів”. Загалом, як показують дані експертного опитування, євроінтеграційна складова адміністративної реформи в Україні на сучасному етапі розвинена недостатньо.

Аналіз результатів експертного опитування також показав, що серед недоліків і загроз у перебігу адміністративної реформи в Україні на сучасному етапі особливе місце посідає відсутність стратегічного планування. Про відсутність в адміністративній системі України планування взагалі звичайно не йдеться. Акцент у цьому питанні ставиться саме на відсутності ознак стратегії у такому плануванні.

Серед показників негативного рейтингу (63%) відзначено недовіру суспільства до влади.

Найбільшу загрозу для демократії в країні експерти вбачають у неконтрольованості влади, це явище також негативно впливає на державне управління. Поряд із цим систему адміністративного контролю в Україні аж ніяк не можна назвати слабкою. Тут йдеться про пошук принципово нових моделей та механізмів адміністративного контролю, який повинен не гальмувати і ще більше ускладнювати систему прийняття управлінських рішень, а навпаки - сприяти її роботі.

За часи незалежності, розбудови демократичної державності та розгортання реформи системи державного управління в Україні гостро відчувається вплив типових рис пострадянської адміністративної системи, який значною мірою гальмує будь-які суспільні реформи.

Результати експертного опитування підтвердили гіпотезу авторів про те, що пріоритетними напрямками дослідження мають стати процеси реформування системи виконавчої влади та місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою, адаптація цих процесів до завдань реалізації європейського вибору України.

Подальше дослідження показало, що успішне адміністративне реформування потребує насамперед чіткого політичного вибору між президентською і парламентською моделлю політичної органі-

зації влади, шляхом проведення політичної реформи. Без такого принципового вибору, як показав досвід проведення адміністративних реформ у країнах ЦСЄ, в Україні важко очікувати побудови дієздатної виконавчої влади внаслідок боротьби за контроль над нею між Президентом та Верховною Радою.

За умов прийняття моделі парламентської республіки доцільно послідовно реалізувати ідею сильного і самостійного уряду і, виходячи з цього вирішувати проблеми побудови і функціонування системи органів виконавчої влади. Це передбачає:

- розширення повноважень Кабінету Міністрів України для забезпечення його високого статусу як центру формування та реалізації політики відповідно до політичної програми, схваленої парламентом, а також щодо керівництва системою органів виконавчої влади, в тому числі через призначення керівників органів виконавчої влади центрального та місцевого рівня, визначення кількості, складу та функцій міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;
- побудову чіткої вертикалі виконавчої влади з відповідним упорядкуванням владних відносин на місцевому рівні.

Посилення дієздатності системи виконавчої влади можливе лише за умови її структурно-функціональної перебудови на центральному та місцевому рівнях, а також удосконалення процедур прийняття рішень.

Першочерговими завданнями становлення системи місцевого самоврядування є забезпечення функціонування його базового рівня (територіальної громади), розподіл функцій та повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування різних рівнів. Удосконалювати адміністративно-територіальний устрій як основу організації системи публічного управління необхідно з урахуванням досвіду країн ЦСЄ щодо запровадження європейської класифікації територіальних одиниць (NUTS).

Механізм управління процесом реформування має базуватися на вимогах “адміністративної спроможності” не тільки в розумінні *acquis communautaire*, а й більш широких внутрішньосистемних потреб удосконалення публічного управління в Україні. Формування ефективного механізму управління процесом реформування великою мірою зумовлено забезпеченням високого політико-адміністративного статусу уряду. Згідно з досвідом країн ЦСЄ успіх реформ визначався тим, що уряд формував відповідну політику і водночас виступав центром управління реформами.

У результаті дослідження виділено комплекс ключових проблем подальшого адміністративного реформування в Україні та розроблено рекомендації щодо необхідних та доцільних змін вітчизняної системи публічного управління з урахуванням відповідного досвіду країн ЦСЄ та Російської Федерації. Ці результати докладно викладені в монографії.

Отриманню евристичних результатів дослідження сприяло опрацювання сукупності наукових джерел, інформаційно-аналітичних матеріалів і нормативно-правових актів; формування масиву даних щодо адміністративного реформування в Україні, країнах ЦСЄ та Російській Федерації; та їх систематизація у вигляді рекомендацій щодо подальшого адміністративного реформування в Україні; порівняльний аналіз (політичний, історичний, економічний, правовий).

Основний акцент у порівняльному аналізі досвіду адміністративного реформування в Україні та країнах ЦСЄ, Російській Федерації ставиться на змінах у системах органів виконавчої влади; перебігу та механізми управління адміністративним реформуванням; адміністративно-територіальних реформах; формуванні сучасних систем місцевого самоврядування. При цьому зазначимо, що, як довела практика першого десятиріччя демократичного державного будівництва, у сфері збалансування адміністративних функцій державного управління не можна покладатися виключно на екстраполяцію підходів, накопичених у практиці демократичного державотворення розвинених країн. Світові демократичні традиції обов'язково слід адаптувати до українських реалій.

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

- ЄС – Європейський Союз
- Концепція – Концепція адміністративної реформи в Україні
- Країни ЦСЄ – Країни Центральної та Східної Європи (Угорщина, Польща, Чехія, Словаччина тощо)
- ЦОВВ – Центральний орган виконавчої влади
- МДА – Місцева державна адміністрація
- ОДА – Обласна державна адміністрація
- РДА – Районна державна адміністрація
- АПМ – адміністрація Прем'єр-міністра
- ПСМ – Програма системної позички

Розділ 1

Досвід реформування системи виконавчої влади в Україні та країнах Центральної та Східної Європи

1.1. Становлення вітчизняної системи виконавчої влади та розвиток концептуальних засад її реформування

Точкою відліку процесів реформування системи виконавчої влади в сучасній Україні можна вважати весну 1991 р., коли було підготовлено та схвалено Верховною Радою УРСР проект нової структури державного управління [130]. Цей документ фактично містив *план реформування структури виконавчої влади* з метою досягнення її адекватності вимогам розбудови суверенної демократичної держави та ринкової економіки. Завдання плану були розподілені на дві групи.

Перша група стосувалася *реформування вищого рівня виконавчої влади* шляхом перетворення Ради Міністрів на Кабінет Міністрів як вищий орган державного управління, який мав забезпечити ефективну реалізацію намічених суспільних перетворень. Для цього, насамперед, передбачалося зменшити чисельність уряду, ввести посади віце-прем'єр-міністрів та державних міністрів. Малося на увазі, що віце-прем'єр-міністри здійснюватимуть оперативне керівництво всіма справами уряду, а державні міністри забезпечуватимуть комплексне вирішення державних проблем незалежно від того, до компетенції якого Міністерства вони належать. Планувалося також створення апарату Кабінету Міністрів на чолі з Державним секретарем - членом уряду.

На практиці спочатку згідно з наміченим планом було створено у відповідному складі Кабінет Міністрів, який отримав статус найвищого органу державного управління [31; 35], призначено нових членів уряду, сформовано апарат Кабінету Міністрів [72]. Проте невдовзі було введено посаду Президента, який проголошувався главою виконавчої влади [34]. Президент дістав повноваження здійснювати керівництво і спрямовувати виконавчу діяльність Кабінету Міністрів, змінювати структуру системи виконавчої влади, вирішу-

вати відповідні кадрові питання, скасовувати акти уряду і ЦОВВ [30]. Таким чином, відбувся кардинальний відхід від закладеної в плані ідеї сильного і політично самостійного уряду, як у парламентській республіці, оскільки Кабінет Міністрів став структурою, підпорядкованою Президентові, з обмеженими повноваженнями щодо системи виконавчої влади. Уряд міг утворювати не міністерства, а лише інші ЦОВВ без права призначення і звільнення керівників, не міг не керувати, а лише об'єднувати і спрямовувати роботу підвідомчих йому органів, щоправда, з правом скасування їх актів.

Проте модель президентської республіки не було запроваджено. Кабінет Міністрів на чолі з Прем'єр-міністром формально залишився самостійним, відокремленим від Президента органом, який мав працювати за розробленою ним програмою діяльності. Право визначати основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики належало парламенту. Механізм формування і припинення повноважень уряду більше відповідав парламентській моделі. Верховна Рада залишила за собою повноваження за пропозицією Президента затверджувати Прем'єр-міністра, половину членів уряду - керівників ключових ЦОВВ, відправляти у відставку уряд шляхом вираження недовіри без участі Президента, який міг лише пропонувати звільнення Прем'єр-міністра. Разом з тим Президент без участі Верховної Ради призначав іншу половину персонального складу Кабінету Міністрів та міг вводити до його складу інших керівників ЦОВВ. Як глава держави, так і парламент у будь-який час могли самостійно припинити повноваження будь-якого члена уряду.

Внаслідок реалізації "компромiсного" варіанта Кабінет Міністрів опинився між двома центрами політичної влади і, відповідно, двома політичними курсами, не маючи чітко визначеного місця в системі державної влади та будучи, фактично, подвійно відповідальним перед Президентом і парламентом. Це поряд з відсутністю закону, який би регулював порядок діяльності й відносини уряду з іншими державними органами, суттєво знижувало його адміністративну спроможність і обмежувало самостійність.

Доцільно виділити ще два фактори, які негативно вплинули на дієздатність Кабінету Міністрів. Першим з них стала невизначеність функцій та повноважень віце-прем'єр-міністрів і особливо державних міністрів, їх взаємовідносин з керівниками міністерств, багато в чому через відсутність належної уваги до цих питань у плані 1991 р. На практиці відповідне нормативно-правове регулювання здійснено не було, тому інститут державних міністрів, які мали виконувати функції координації урядової політики, виявився неефективним і був ліквідований [93]. Віце-прем'єри залишилися, проте питання щодо

їх місця в уряді також залишилися неврегульованими. Другим негативним фактором стало виключення зі складу уряду, всупереч плану 1991 р. низки керівників міністерств [93]. Це, фактично, означало поділ міністерств на провідні та другорядні, нерівні можливості їх участі у формуванні державної політики і ресурсного забезпечення, а підсумку зумовлювало недостатню увагу до розвитку низки галузей суспільної діяльності.

Недосконалою виявилася організація роботи апарату Кабінету Міністрів, роль якого не була чітко визначена планом 1991 р. За встановленими у 1993 р. процедурами підрозділи апарату дістали повноваження переробляти зміст проектів, поданих органами виконавчої влади, навіть суттєво, вносити пропозиції щодо їх повернення розробнику на доопрацювання [68]. Термін роботи над проектом в апараті міг бути продовжений на прохання відповідного підрозділу. Такий порядок дав змогу апарату вносити зміни до проектів без погодження з міністерствами, нав'язувати своє бачення проблем, гальмувати або прискорювати їх розгляд урядом. Це, а також побудова апарату за галузевим принципом, включення його керівника до складу уряду створило умови для дублювання апаратом функцій міністерств з вироблення секторної політики, його перетворення в "надміністерський" орган управління.

Друга група завдань плану 1991 р. стосувалася *реформування центрального рівня виконавчої влади* шляхом перетворення структури системи ЦОВВ. Особлива увага приділялася забезпеченню формуванню і регулюванню ринкового середовища, розвитку підприємництва, роздержавленню власності і демонополізації виробництва. Відповідно до цього планувалося утворити Міністерство економіки, Міністерство торгівлі та Міністерство у справах роздержавлення власності і демонополізації виробництва, перетворити галузеві органи державного управління на державні комітети з основною функцією сприяння зазначеним ринковим процесам. Далі передбачалося ліквідувати значну частину державних комітетів, перетворивши їх на міністерства або передавши останнім їх функції.

На практиці було повністю виконано перший етап і частково другий, у результаті чого на початку 1992 р. було створено 26 міністерств [93]. Проте не приділялася належна увага формуванню переліку секторів діяльності відповідно до нової суспільної системи з ринковою економікою та їх чіткому розподілу в системі виконавчої влади, що цілком могло спричинити перетинання сфер управління ЦОВВ. Крім того, не було чітко розподілено функції між міністерствами та іншими типами ЦОВВ. Основні типові функції міністерств були визначені спеціальним Указом Президента [98]. Такого визна-

чення не відбулося для інших типів ЦОВВ, насамперед державні комітети, конкретні функції та повноваження яких насправді визначалися аналогічно міністерським, включаючи формування галузевої політики [64-66]. За відсутності у міністерств повноважень щодо спрямування і координування діяльності державних комітетів. Це відкривало можливість утворення в одному секторі конкуруючих центрів формування політики та погіршувало узгодження дій щодо її реалізації.

Суттєвим недоліком плану 1991 р. можна вважати відсутність уваги до органів місцевого рівня, що значною мірою позбавляло відповідні перетворення системності й прозорості. В 1992 р. було створено систему *місцевих органів виконавчої влади* у вигляді місцевих державних адміністрацій (МДА) двох рівнів: вищого - обласні, Київська і Севастопольська міські; та нижчого - районні, районні у містах Києві та Севастополі [33; 109]. До структури МДА, які очолили представники Президента, увійшли місцеві підрозділи ЦОВВ, крім підпорядкованих парламенту, тобто було фактично реалізовано модель з одним типом місцевих органів виконавчої влади. МДА виконували функції як загальної компетенції (реалізація державної політики, забезпечення розвитку території, управління комунальною власністю тощо), так і спеціальної (реалізація завдань ЦОВВ), дістали широкі управлінські повноваження, в тому числі контролювати діяльність органів самоврядування [109].

Місцеві державні адміністрації перетворилися на основні центри місцевої влади, що зумовлювало пряму залежність ефективності реалізації державної політики на місцях від чіткої вертикалі підпорядкування адміністрацій органам виконавчої влади вищих рівнів. На практиці було встановлено подвійне підпорядкування МДА: Президентові і Кабінету Міністрів [109]. Проте ключові владні повноваження дістав Президент, зокрема: створювати і ліквідовувати МДА; затверджувати Примірний перелік їх підрозділів; призначати, звільняти і скасовувати розпорядження їх глав, які підпорядковувалися Президентові. Уряд міг лише визначати функції підрозділів МДА, затверджуючи типові положення про них, а Прем'єр-міністр - вносити пропозиції Президентові щодо призначення або звільнення глав МДА. Призначення (звільнення) їх заступників, формування структури МДА відбувалося без участі уряду. Останній, зрештою, мав досить обмежені можливості владного впливу на МДА. Відносини між ЦОВВ та МДА будувалися за принципом подвійного підпорядкування відповідних підрозділів МДА. Керівники цих підрозділів призначалися і звільнялися керівництвом ЦОВВ за погодженням з главами МДА, які могли призупиняти дію їх наказів [109]. Таким чином, було сформовано дуалістичну виконавчу вертикаль, що знижувало її дієздатність

та перешкоджало уряду ефективно спрямовувати роботу МДА на реалізацію державної політики.

Все ж утворення МДА структурно завершило формування нової системи виконавчої влади. Проте її місцевий рівень було зруйновано на початку 1994 р. внаслідок ліквідації МДА, посад представників Президента і передачі їх повноважень виконкомам місцевих Рад, які подвійно підпорядковувалися з питань здійснення повноважень виконавчої влади: уряду та виконкомам Рад вищого рівня [36]. Виконкоми, головами яких були голови Рад, стали підзвітні і підконтрольні Радам, які визначали склад комітетів. Лише Верховна Рада могла припиняти повноваження цих комітетів та їх голів. Тільки через деякий час було конкретизовано перелік повноважень виконавчої влади, що делегувалися виконкомам, які з цих питань стали підзвітні та підконтрольні Президентові [77]. У такій моделі основні владні повноваження щодо виконкомів належали місцевим Радам і Верховній Раді, тому здатність органів виконавчої влади управляти на місцевому рівні виявилася дуже обмеженою.

У цілому сформована на кінець 1994 р. система виконавчої влади виявилася суттєво недосконалою, що розглядалося у відомих виступах Президента перед парламентом як одна з основних перешкод на шляху подолання важкої економічної кризи [37; 55]. Для виправлення такого становища Президент фактично запропонував *концептуальні засади реформування системи виконавчої влади*, насамперед у складі проекту Конституційного Закону [55]. На вищому рівні передбачався перехід до моделі президентської республіки з відповідним механізмом формування і припинення повноважень уряду. На центральному рівні планувалося підвищити роль міністерств у системі виконавчої влади шляхом зменшення їх кількості, переходу в їх підпорядкування інших ЦОВВ, розширення повноважень і підвищення відповідальності міністрів, а також відновлення місцевих органів виконавчої влади з побудовою чіткої виконавчої вертикалі. Проте суттєвим недоліком стала відсутність, на відміну від 1991 р., офіційно затвердженого плану реформування системи виконавчої влади.

Проект Конституційного Закону після піврічного розгляду, що супроводжувався різким протистоянням між Президентом і Верховною Радою, реалізувався у червні 1995 р. шляхом укладення Конституційного договору [45]. Цим документом було запроваджено *реформування вищого рівня виконавчої влади*. Президент очолив Кабінет Міністрів, який став відповідальним перед ним, а не перед Верховною Радою. Глава держави дістав повноваження без участі парламенту формувати склад уряду, який не визначався Конституційним договором, призначати і звільняти Прем'єр-міністра, членів уряду. Лише

Президент міг створювати і ліквідувати ЦОВВ та місцеві органи виконавчої влади, скасовувати їх акти, вирішувати кадрові питання щодо їх керівників, які стали відповідальні перед Президентом. Проте засади внутрішньої і зовнішньої політики мали визначатися законом. Верховна Рада могла виразити недовіру Кабінету Міністрів в цілому чи окремим його членам, що тягнуло за собою їх відставку. Насамперед, парламент міг відправити уряд у відставку в разі незгоди з його Програмою діяльності, яку він був зобов'язаний представляти у двомісячний строк від дня сформування. У разі схвалення Програми Верховна Рада не мала права виразити недовіру урядові протягом однорічного строку його роботи.

Організація державної влади набула більшості рис моделі президентської республіки з позапарламентським шляхом формування уряду, його чітким підпорядкуванням, як і виконавчої вертикалі у цілому, Президентові, який дістав усі ключові повноваження щодо керівництва виконавчою владою. Офіційне схвалення урядової Програми означало узгодження політичного курсу Президента з парламентом, що надавало діяльності уряду стабільності та послідовності. Разом з тим Кабінет Міністрів не міг однозначно проводити політику Президента, оскільки повноваження Верховної Ради давали змогу їй коригувати Програму діяльності уряду та відправляти його у відставку. Принципові розбіжності між двома центрами політичної влади могли спричинити серйозну урядову кризу. Незрозумілою виявилася роль Прем'єр-міністра, оскільки Президент очолив уряд, який знову не отримав належного статусу вищої ланки в системі виконавчої влади. В цілому такі зміни покращили організацію вищого рівня виконавчої влади, проте вона не була позбавлена суттєвих недоліків.

Спробою *реформувати систему ЦОВВ* став проведений у березні 1995 р. їх поділ, у тому числі й міністерств, на функціональні й галузеві [79]. За першими закріплювалися функції участі у формуванні державної політики в цілому та у відповідних сферах економіки, а за другими - реалізації державної стратегії розвитку відповідних галузей. Позитивним стало суттєве розширення і деталізація типових функцій і повноважень ЦОВВ, певна регламентація їх внутрішньої організації та роботи керівництва, що надавало діяльності цих органів значно більшої чіткості та прозорості. Фактично запроваджений розподіл ЦОВВ на розробників і виконавців політики за умови поєднання із закріпленням політичної ролі за міністерствами і виконавчої - за іншими органами, відповідним розмежуванням функцій, секторним упорядкуванням системи ЦОВВ, давав змогу суттєво зменшити дублювання функцій та забезпечити проведення узгодженої секторної політики. Але інші зміни не відбувалися. Більше того, поділ

міністерств на функціональні (політичні) та галузеві (виконавчі) міг призвести до відсторонення низки міністерств від вироблення політики та відсутності у певних секторах центрів такого вироблення.

Отже, спроба реформ навряд чи могла бути успішною. Це підтвердилося на практиці, оскільки в березні 1996 р. спостерігається повернення до галузевого принципу побудови системи ЦОВВ, закріпленого в чинному і на сьогодні Загальному положенні [78]. При цьому інші ЦОВВ знову були прирівняні до міністерств за статусом, типовими повноваженнями і функціями. До останніх увійшли як функції вироблення політики, так і її реалізації та адміністративно-господарського управління. Питання внутрішньої організації та роботи керівництва ЦОВВ було регламентовано аналогічно положенням 1995 р. За відсутності комплексних перетворень, намічених керівництвом держави [37], у системі ЦОВВ залишалися суттєві недоліки, які негативно впливали на її дієздатність. Зокрема, в роботі [1, с. 7] вказується на безсистемність утворення органів, дублювання їх функцій, неспроможність розробляти політику. До цього варто додати перетинання сфер діяльності, відсутність провідної ролі міністерств і пов'язане з цим розпорощення політичних функцій, невизначеність відносин міністерств з іншими ЦОВВ.

Укладення Конституційного договору *відновило місцевий рівень виконавчої влади* у вигляді МДА двох рівнів, яким, аналогічно попередньому періоду їх існування було передано широкі повноваження функцій як загальної, так і спеціальної компетенції, та управлінських повноважень [45; 110]. Знову влада на місцях сконцентрувалася у МДА, особливо у їх голів, які, зокрема, отримали значні можливості зупиняти і скасовувати рішення органів місцевого самоврядування, звільняти керівників місцевих органів ЦОВВ [110].

Проведені зміни актуалізували проблему побудови чіткої виконавчої вертикалі, яка вирішувалася так. Як і в 1992-1993 рр., незважаючи на формальне встановлення подвійного підпорядкування адміністрацій Президентів і Кабінету Міністрів, ключові владні повноваження щодо них дістав Президент: створювати і ліквідувати МДА; затверджувати Примірний перелік їх підрозділів; призначати і звільняти їх голів. Крім того, Президент скасовував розпорядження голів МДА вищого рівня, призначав і звільняв їх заступників [110]. Проте цього разу така схема підпорядкування МДА стала цілком дієздатною в межах запровадженої моделі президентської республіки, оскільки давала змогу однозначно проводити політику Президента. Разом з тим знову було введено підрозділи МДА подвійного підпорядкування, керівники яких призначалися і звільнялися за погодженням з керівництвом ЦОВВ головами МДА, що могли скасову-

вати їх накази. Крім того, в структурі місцевої виконавчої влади залишився другий тип - місцеві органи (підрозділи) ЦОВВ, керівники яких, якщо інше не передбачалося законодавством, призначалися керівництвом ЦОВВ за погодженням з головами МДА, а звільнялися взагалі самостійно головами МДА. Такий дуалізм підпорядкування крив у собі небезпеку конфліктів між ЦОВВ і МДА, а призначення головами МДА осіб, обраних головами місцевих Рад, - конфліктів між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування. Іншою проблемою стала відсутність чіткого розмежування функцій між підрозділами адміністрацій і місцевими органами (підрозділами) ЦОВВ, що перешкождало узгодженому вирішенню як загальнодержавних, так і галузевих завдань. Нарешті, існування двох типів місцевих органів виконавчої влади зумовлювало додаткові труднощі взаємодії у їх системі. Таким чином, остання містила низку недоліків, які необхідно було усунути для побудови по-справжньому дієвої виконавчої вертикалі.

Зазначені перетворення привели до формування на початок 1996 р. *трирівневої системи органів виконавчої влади*, яка відповідала моделі президентської республіки. До переваг системи слід віднести чітке підпорядкування системи Президентові як главі виконавчої влади, що надавало їй прозорості та дієздатності. Разом з тим система містила низку недоліків, що зумовлювало необхідність її вдосконалення.

Проте замість цього прийняття у червні 1996 р. нової Конституції України, знову запровадило *реформування вищого рівня виконавчої влади* [47]. Відбулося зміщення в бік моделі парламентської республіки, оскільки Президент перестав бути главою виконавчої влади, а вплив парламенту на формування і припинення повноважень уряду дещо збільшився. Прем'єр-міністр став керівником уряду, який признається Президентом не самостійно, а за згодою Верховної Ради. Остання дістала право розглядати питання про відповідальність Кабінету Міністрів та в результаті розгляду висловлювати йому недовіру, що має наслідком його відставку. Було визначено, що робота уряду спрямовується на виконання Програми його діяльності, схваленої парламентом, у якого залишилися повноваження визначати засади внутрішньої і зовнішньої політики. Кабінет Міністрів, нарешті, отримав статус вищого органу в системі органів виконавчої влади і, таким чином, офіційно очолив цю систему. Прем'єр-міністрові було надано повноваження входити з поданням до Президента про призначення членів уряду, керівників інших ЦОВВ та голів МДА, зміни в системі ЦОВВ, скріплювати підписом відповідні акти Президента, а також акти Президента про припинення повноважень зазначених керівників органів виконавчої влади. Згідно з Конституцією система

цих органів чітко поділялася на вищій, центральній і місцевій рівні, вона виокремилася із сукупності інших органів державної влади.

Безперечною перевагою стало чітке визначення та обмеження складу Кабінету Міністрів, до якого з керівників ЦОВВ увійшли лише міністри, причому, всі без винятку. Виключення зі складу уряду керівників інших ЦОВВ сприяло утвердженню провідної ролі міністерств. Закріплення однакового статусу значно розширило можливості міністрів рівною мірою брати участь у формуванні державної політики, що сприяло більшій її цілісності та узгодженості розвитку всіх галузей суспільної діяльності. Важливим стало також чітке розмежування посадових осіб виконавчої влади і місцевого самоврядування, згідно з яким голова МДА перестав бути головою місцевої Ради, призначався і звільнявся без її участі. Це сприяло становленню системи публічного управління на місцях, підвищило дієвість виконавчої вертикалі.

Разом з тим реальний вплив Верховної Ради на урядову політику навіть зменшився [47]. Було виключено обов'язкове подання Програми діяльності новосформованого уряду на схвалення парламенту, можливість якого розглядати питання про відповідальність Кабінету Міністрів були обмежені (один раз протягом однієї чергової сесії). Президент, за винятком призначення Прем'єр-міністра, як і раніше, дістав змогу без участі Верховної Ради вирішувати всі кадрові питання щодо членів уряду. Конституцією передбачалося, як зазначається у [53, с. 52], існування "складного центру" на вищому рівні системи виконавчої влади шляхом розподілу повноважень між Президентом і Кабінетом Міністрів. При цьому Президент, а не уряд, знову отримав інші ключові повноваження щодо виконавчої влади: скасовувати акти Кабінету Міністрів і рішення голів МДА; створювати і ліквідувати ЦОВВ; вирішувати кадрові питання щодо керівників ЦОВВ і МДА. Обмеження на ці повноваження у вигляді прав Прем'єр-міністра входили з поданням до Президента і скріплювати підписом його акти на практиці виявилися неієвними, оскільки не було введено процедур їх реалізації.

Таким чином, процеси реформування системи державної влади в Україні завершилися впровадженням президентсько-парламентської політичної моделі. Знову склалася ситуація, за якої, як зазначається у [13, с. 66], два суб'єкти влади (Президент і парламент) мають легітимне право на здійснення державної політики. Уряд став відповідальним перед обома зазначеними суб'єктами, а його роль і місце в системі державної влади не набули чіткої визначеності. Кабінет Міністрів став самостійним центром державного управління, який розробляє і реалізує власну політичну програму, підтриману парла-

ментом, але було закладено, фактично, позапарламентський спосіб формування і припинення повноважень уряду Президентом. Обидва ці суб'єкти насправді очолили систему виконавчої влади внаслідок розподілу між ними повноважень вищого органу в цій системі. При цьому хоча формально очолив систему Кабінет Міністрів, але всі ключові повноваження щодо неї отримав Президент. Отже, запроваджена модель стала далеко не кращою з погляду організації вищого рівня виконавчої влади, що, як засвідчив досвід, досить негативно вплинуло на подальше функціонування і розвиток цієї системи. Щодо місцевого рівня встановлені Конституцією порядок призначення і звільнення голів МДА Президентом за поданням уряду та подвійна відповідальність цих голів перед обома зазначеними суб'єктами влади знову створили перешкоди для побудови чіткої виконавчої вертикалі, враховуючи те, що остання мала б тепер чітко замикатися на Кабінет Міністрів.

Зміна у 1996 р. конституційної моделі організації системи виконавчої влади зумовила потребу в реформуванні цієї системи на нових засадах, передусім шляхом прийняття базових законів про уряд, ЦОВВ та МДА. Тому в спеціальному Указі Президента та черговій Програмі діяльності Кабінету Міністрів містилися завдання щодо підготовки відповідних законопроектів [125; 101], роботу над якими розпочали підрозділи Адміністрації Президента та урядовий апарат. На противагу цьому у парламенті розпочалася підготовка альтернативних законопроектів про уряд та МДА. Їх основою стали, як зазначається в [1, с. 13], положення розробленого ще до прийняття Конституції першого варіанта проекту Концепції адміністративної реформи. У результаті на розгляд Верховної Ради було внесено альтернативні "президентські" та "депутатські" законопроекти про уряд та МДА [1, с. 13-14]. Зазначені законопроекти виявилися концептуально різними, що призвело до протистояння між Президентом і Верховною Радою. Крім того, проект закону про ЦОВВ не було внесено на розгляд Верховної Ради, що навіть у разі прийняття інших законів не давало можливості завершити побудову нової системи виконавчої влади.

В умовах протистояння глава держави у своєму зверненні до парламенту у березні 1997 р. офіційно висловив тезу про гостру необхідність проведення глибокої адміністративної реформи та наголосив на важливості якнайшвидшого прийняття вже згаданих законів [143]. Незабаром Верховна Рада прийняла "депутатські" законопроекти "Про Кабінет Міністрів України" та "Про місцеві державні адміністрації". Обидва закони не були підписані Президентом, що започаткувало "період вето" з цих питань [1, с. 15]. У такій ситуації для забезпечення реальних зрушень у здійсненні реформ Президент

створив Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи, яка вже в кінці 1997 - на початку 1998 р. послідовно розробила дві редакції проекту Концепції реформування центральних органів виконавчої влади України [50; 51]. Більшість положень цього проекту увійшли в розділ "Система органів виконавчої влади" Концепції, ухваленої в березні 1998 р. [49]. У положеннях цього розділу розвивалися положення Конституції України, враховувалися ідеї, викладені у вже згаданому зверненні Президента [143], а основою, як свідчать автори роботи [1, с. 17], став проект, розроблений у Верховній Раді в 1996 р. Аналіз змісту Концепції дав змогу виділити низку положення, які, на погляд авторів, у сукупності відображають заплановану в ній систему заходів щодо реформування виконавчої влади (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Положення Концепції адміністративної реформи в Україні, які в сукупності відображають заплановану систему заходів щодо реформування виконавчої влади

Рівень системи виконавчої влади	Зміст положень Концепції адміністративної реформи в Україні
1	2
Вищий	<p>1 Надання членам Кабінету Міністрів (Прем'єр-міністру, Першому віцепрем'єр-міністру, віцепрем'єр-міністрам і міністрам) статусу політичних діячів, який відмежовується від статусу державного службовця та виявляється в трьох ключових моментах особливий порядок його призначення та звільнення, особливі риси відповідальності, що має ознаку публічної (перед главою держави, парламентом та в певних формах - перед населенням) відповідальності за наслідки діяльності</p> <p>2 Посилення ролі Кабінету Міністрів у законодавчому процесі шляхом надання йому прав на проведення експертизи будь-яких проєктів законів перед їх розглядом Верховною Радою незалежно від суб'єкта їх подання, звернення до Президента України з пропозиціями щодо використання ним права вето, звернення до Верховної Ради щодо визнання поданих урядом законопроектів першочерговими</p> <p>3 Надання Прем'єр-міністру прав подавати Президентові пропозиції не тільки щодо призначення, а й щодо звільнення з посад членів Кабінету Міністрів, а також щодо вирішення усіх інших аналогічних кадрових питань в органах виконавчої влади, віднесених Конституцією України до відання Президента</p> <p>4 Надання Прем'єр-міністру права вживати заходів дисциплінарної відповідальності (крім звільнення з посади) до керівників центральних та інших органів виконавчої влади</p> <p>5 Надання Кабінету Міністрів прав скасовувати повністю чи в окремі частині акти центральних і місцевих органів виконавчої влади</p>

- 6 Надання Кабінету Міністрів прав призначати на посади та звільняти з посад усіх заступників міністрів та заступників керівників інших ЦОВВ
- 7 Більш докладне законодавче врегулювання характеру і механізмів підконтрольності і підзвітності Кабінету Міністрів Верховній Раді
- 8 Забезпечення гармонійних відносин уряду з Адміністрацією Президента
- 9 Створення урядових комітетів, перелік та склад яких затверджуватиме Кабінет Міністрів
- 10 Покладення на урядові комітети функцій щодо міжвідомчої координації діяльності ЦОВВ при формуванні й реалізації політики уряду з метою зменшення навантаження на уряд
- 11 Надання рівних можливостей усім міністрам спільно формувати та проводити політику уряду
- 12 Запровадження такого складу урядових комітетів голова - як правило, відповідний віце-прем'єр-міністр, члени - міністри, в разі необхідності - керівники інших ЦОВВ
- 13 Чітке визначення місця й ролі віце-прем'єр-міністрів в процесі формування та реалізації політики уряду
- 14 Впровадження нової схеми прийняття рішень Кабінету Міністрів підготовка проєктів законів і актів уряду міністерствами, іншими ЦОВВ → попередній їх розгляд і в разі потреби - міжвідомче узгодження профільними урядовими комітетами → остаточне прийняття рішень щодо проєктів Кабінетом Міністрів
- 15 Законодавче встановлення, що у відносинах служб Кабінету Міністрів з Адміністрацією Президента й іншими президентськими структурами беруть участь посадові особи апарату Кабінету Міністрів
- 16 Перейменування апарату Кабінету Міністрів у Секретаріат Покладення на Секретаріат виконання лише завдань із забезпечення роботи уряду в цілому та урядових комітетів, а також міністрів як членів Кабінету Міністрів Основна робота з підготовки проєктів законів та актів Кабінету Міністрів має виконуватися міністерствами Виключення дублювання підрозділами Секретаріату Кабінету Міністрів функцій міністерств та інших ЦОВВ
- 17 Забезпечення ситуації, за якої Прем'єр-міністр працює з міністрами безпосередньо, а не через апарат уряду Виключення ситуації, коли Секретаріат дає доручення міністрам Забезпечення неможливості підміни Секретаріатом діяльності міністрів
- 18 Введення спеціальної посади керівника Секретаріату - Державного секретаря, на якого покладається відповідальність за роботу Секретаріату Ця особа має бути державним службовцем з метою збереження "інституційної пам'яті" і наступності в роботі Кабінету Міністрів як колегіального органу
- 19 Призначення Кабінетом Міністрів на посаду Державного секретаря уряду
- 20 Унеможливлення звільнення з посади Державного секретаря з мотивів формування нового складу Кабінету Міністрів чи обрання нового Президента

21 Визначення порядку звільнення з посади Державного секретаря законодавством про державну службу

22 Призначення заступників Державного секретаря Кабінетом Міністрів за поданням Державного секретаря

Центральний 23 Введення нової класифікації підвідомчих Кабінету Міністрів органів виконавчої влади

- ЦОВВ - міністерства, державні комітети, ЦОВВ із спеціальним статусом,

- урядові установи й організації,

- установи й організації при Кабінеті Міністрів, які не мають державно-владних повноважень та мають бути виведені за межі поняття "органи виконавчої влади"

24 Здійснення ґрунтового аналізу функцій та повноважень діючих ЦОВВ, покладення результатів такого аналізу в основу перетворень

25 Консолідація ЦОВВ

26 Деконцентрація функцій ЦОВВ з їх передачею на місцевий рівень

27 Закріплення на законодавчому рівні функціонального призначення міністерств як ЦОВВ, покликаних формувати та реалізувати державну політику у відповідних сферах суспільного життя (секторах державного управління)

28 Перебудова системи міністерств відповідно до функціонального принципу Введення галузевих, багатогалузевих або надгалузевих міністерств лише в окремих випадках

29 Розподіл між міністерствами всього спектру урядової політики, за винятком тих напрямів, реалізація яких віднесена до повноважень ЦОВВ із спеціальним статусом

30 Надання міністерствам провідного місця серед ЦОВВ та інших підвідомчих Кабінету Міністрів органів

31 Чітке визначення і розмежування функцій міністерства - аналітико-консультативних у виробленні та здійсненні політики міністра, забезпечення суспільних потреб, що пов'язані, зокрема, з наданням управлінських послуг населенню

32 Закріплення призначення державних комітетів як ЦОВВ, які безпосередньо, не формуючи урядову політику, покликані сприяти міністерствам та уряду в цілому в реалізації цієї політики шляхом виконання функцій державного управління, як правило, міжгалузевого чи міжсекторного характеру

33 Утворення або залишення державних комітетів у системі ЦОВВ лише тоді, коли певні функції виконавчої влади неможливо або небажано віднести до відання одного міністерства або в разі необхідності організаційно (структурно) розмежувати відповідальність за прийняття політичних рішень і за їх реалізацію

34 Введення нового виду ЦОВВ із спеціальним статусом щодо яких усі питання статусу, повноважень, функціонування та відносин з іншими органами виконавчої влади вирішуються шляхом прийняття спеціальних законів

35 Введення нового виду органів виконавчої влади - урядових установ і організацій, які не належать до групи ЦОВВ, та поділ їх на два різновиди, що безпосередньо підпорядковані а) певним ЦОВВ, б) Кабінетові Міністрів

36 Надання законодавчим шляхом Кабінету Міністрів повноважень вирішувати ключові установчі й кадрові питання щодо урядових установ і організацій

37 Розподіл урядових установ і організацій, безпосередньо підпорядкованих певним ЦОВВ, за функціями на - департаменти з функціями керівництва окремими підгалузями в межах відповідних секторів державного управління, інспекції, як правило, з контрольно-наглядовими функціями, виконавчі бюро з реєстраційно-дозвоільними функціями

38 Введення урядових установ і організацій, безпосередньо підпорядкованих Кабінетові Міністрів, лише якщо вони за сферою діяльності не можуть бути структурно включені до окремого ЦОВВ, делегування цим органам певних повноважень уряду, лише в межах яких останні матимуть право видавати загальнообов'язкові (нормативні) акти

39 Розподіл посад у міністерствах на політичні (міністр) та адміністративні (інші посадові особи міністерства) Закріплення за міністром усіх політичних функцій у міністерстві, головні з яких полягають у визначенні відповідного напрямку урядової політики та в його реалізації у відповідному секторі державного управління

40 Запровадження спеціальної адміністративної посади заступника міністра - керівника апарату міністерства

41 Надання керівникові апарату міністерства статусу державного службовця, який перебуває на посаді незалежно від змін політичного курсу і політичних діячів з метою забезпечення стабільності, професійного наступництва та збереження "інституційної пам'яті" в роботі цього апарату

42 Призначення на посаду керівника апарату міністерства та звільнення з неї Кабінетом Міністрів за поданням керівного органу управління державною службою

43 Закріплення за керівником апарату міністерства обов'язків щодо адміністративно-оперативного керівництва апаратом міністерства

44 Встановлення порядку призначення на посади інших заступників міністра (крім керівника апарату міністерства) та звільнення з них Кабінетом Міністрів за поданням міністра

45 Встановлення подвійного підпорядкування інших заступників міністра (крім керівникові апарату міністерства) міністру - з питань формування та реалізації політики міністерства, керівникові апарату міністерства - з питань керівництва корпусом державних службовців міністерства

46 Впровадження цілеспрямованого контролю за виробленням і виконанням управлінських рішень у системі органів виконавчої влади

Місцевий

47 Визначення на законодавчому рівні передбачених Концепцією основних напрямів діяльності МДА

48 Віднесення до МДА низки передбачених Концепцією контрольно-наглядових функцій

- 49 Передбачення законом можливості передачі до МДА окремих повноважень органів виконавчої влади вищого рівня з одночасною передачею необхідних ресурсів
- 50 Встановлення, що голова обласної державної адміністрації (ОДА) призначається на посаду і звільняється з неї Президентом за поданням Прем'єр-міністра
- 51 Надання голові ОДА статусу політичного провідника єдиної державної політики в регіоні (на відміну від своїх заступників), який максимально звільняється від вирішення поточних питань
- 52 Встановлення обмеження кількості заступників голови ОДА відповідно до кількості віце-прем'єр-міністрів
- 53 Введення порядку призначення головою ОДА своїх першого заступника та заступників за погодженням, відповідно, з Першим віце-прем'єр-міністром або з віце-прем'єр-міністром з конкретного напрямку його функціональних повноважень
- 54 Встановлення, що сфери відання і відповідальність заступників голови ОДА, як правило, відповідають розподілу функціональних повноважень між віце-прем'єр-міністрами
- 55 Запровадження посади секретаря ОДА - керівника її апарату, який призначається головою ОДА за погодженням з керівником Секретаріату Кабінету Міністрів, а звільняється в порядку, визначеному в законодавстві про державну службу
- 56 Зняття з часом обмеження щодо перебування голови районної державної адміністрації (РДА) на посаді строком повноважень Президента
- 57 Забезпечення чітких субординаційних зв'язків між місцевими органами виконавчої влади й органами виконавчої влади вищого рівня, враховуючи наявність двох їх типів - місцевих органів, що підпорядковані ЦОВВ, але мають певні зв'язки з МДА, місцевих органів, що підпорядковані голові МДА, але мають враховувати вимоги реалізації завдань відповідного ЦОВВ

Концепцією передбачено значне підвищення статусу уряду, розширення його владних повноважень та зміцнення позицій щодо Президента і Верховної Ради, суттєве посилення ролі міністерств у формуванні державної політики, чітке виділення та розмежування статусу, повноважень і функцій різних груп органів виконавчої влади, збільшення можливостей впливу уряду та ЦОВВ на місцевий рівень виконавчої влади, удосконалення управлінських процедур тощо. Позитивним явищем стало також те, що всі реформи системи органів виконавчої влади передбачалося впроваджувати шляхом прийняття спеціальних законів про уряд, ЦОВВ та МДА.

Разом з тим суттєвим недоліком Концепції стала явно недостатня увага до проблем упорядкування виконавчої вертикалі, а також реформування місцевих органів виконавчої влади. Насамперед у Концепції майже не було висвітлено розподіл повноважень і функцій

між центральним та місцевим рівнями виконавчої влади, взаємовідносин МДА з Кабінетом Міністрів і ЦОВВ, тобто не було створено достатню концептуальну базу для системного вирішення зазначених проблем. На повноту та узгодженість положень Концепції щодо реформування виконавчої влади вплинуло, на нашу думку, також виключення з її остаточного варіанта деяких важливих положень, які містилися в попередніх редакціях [50; 51]. Зокрема, до неї не ввійшли положення, що передбачали введення політичного заступника міністра. Це стало суттєвим недоліком у комплексі запланованих заходів щодо розподілу політичних й адміністративних посад у органах виконавчої влади. До остаточного варіанта Концепції не було внесено положення про те, що посадові особи Адміністрації Президента, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, створюваних Президентом, не мають право давати доручення Кабінетові Міністрів та окремим його членам. Нарешті, було виключено положення про необхідність реалізації в повному обсязі на практиці вимоги, згідно з яким акти Президента України з питань, передбачених ч. 4 ст. 106 Конституції України, скріплюються підписами Прем'єр-міністра і міністра, відповідального за підготовку акта та його виконання. Отже, в Концепції не відображені важливі для реального втілення конституційного статусу уряду питання.

Проте, незважаючи на певні недоліки, Концепцією в цілому передбачалося життя комплексу заходів, щодо формування ефективної вітчизняної системи виконавчої влади. Вона охопила переважно більшість проблем побудови і функціонування цієї системи. Після легітимації у липні 1998 р. Указом Президента [90] Концепція фактично стала документом, який у довгостроковій перспективі визначив державну політику реформування у відповідній сфері. Саме з реалізацією положень Концепції були переважно пов'язані подальші перетворення системи виконавчої влади, тому ці процеси досліджено в монографії з погляду такої реалізації.

1.2. Реформування системи виконавчої влади в Україні у контексті реалізації Концепції адміністративної реформи

Реалізація положень Концепції розпочалася в листопаді 1998 р., коли Указом Президента були затверджені Першочергові заходи з проведення в Україні адміністративної реформи [100]. Частину заходів щодо реформування системи виконавчої влади за змістом логічно розподілити на два блоки.

У перший блок можна об'єднати заходи, що стосувалися вищого й центрального рівнів цієї системи. Цей блок заходів передбачав комплекс послідовних та узгоджених змін, що відповідали логіці побудови нової вертикалі виконавчої влади. Їх вжиття мало розпочинатися на вищому рівні узгодженням з Концепцією законопроекту про уряд, реструктуризацією урядового апарату. Подальших заходів планувалося вжити на центральному рівні, що передбачало розроблення основних вимог до положень про ЦОВВ та критеріїв визначення оптимальної структури їх апаратів; розроблення і прийняття закону про ЦОВВ (після прийняття закону про уряд); упорядкування системи цих органів та підготовка нових положень про них.

До другого блоку можна віднести заходи, що стосувалися місцевого рівня системи виконавчої влади. Згідно з цими заходами передбачався такий план перетворень: узгодження в парламентських комітетах законопроекту про МДА, щодо якого, як і закону про уряд, позиції Президента і парламенту суттєво відрізнялися; після прийняття закону про МДА внесення змін до примірних переліків структурних підрозділів адміністрацій та до порядку їх утворення.

При цьому планувалося розпочати одночасно вживати заходи другого і першого блоків. Слід зазначити, що на відміну від законопроекту про уряд, законопроект про МДА передбачалося якнайшвидше узгодити в парламентських комітетах. Це означало, що закон про МДА передбачалося прийняти раніше, ніж закони про уряд та ЦОВВ, тобто з порушенням логіки побудови виконавчої вертикалі.

Намагання здійснити перший блок заходів знову виявило різницю позицій Президента і парламенту, пов'язану з вадами конституційної моделі. Як зазначається в [1, с. 22-23], на ключовий закон про Кабінет Міністрів після чергового прийняття Верховною Радою закону було накладено вето Президента. У результаті не відбулися передбачені зміни у системі ЦОВВ, насамперед подання на розгляд парламенту відповідного законопроекту. Із запланованих заходів, мабуть, лише план упорядкування системи ЦОВВ було розроблено, оскільки в березні 1999 р. Указом Президента було проведено певне скорочення кількості ЦОВВ та внесено зміни до схеми їх організації та взаємодії [92]. Проте ці зміни не запроваджували жодних перетворень, передбачених Концепцією, тому їх можна розглядати лише як тактичні зміни з метою тимчасового поліпшення існуючої системи ЦОВВ, принципове вдосконалення якої залишилося актуальним. Отже, план перетворень у частині реформуванні вищого та центрального рівнів виконавчої влади фактично не був виконаний.

На відміну від цього заплановані в другому блоці заходів *перетворення місцевого рівня виконавчої влади* були послідовно здійснені.

Головним результатом стало прийняття у квітні 1999 р. Закону України “Про місцеві державні адміністрації” як основи організації місцевого рівня виконавчої влади [32]. Розглянемо ці перетворення з погляду реалізації положень Концепції.

У законі, як і передбачалося Концепцією (див. пп. 47-49 табл. 1.1), відповідно були визначені основні завдання, повноваження і контрольно-наглядові функції МДА, а уряд дістав можливість передавати адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня з одночасною передачею необхідних ресурсів. Майже повністю було реалізовано положення Концепції, згідно з яким голова ОДА мав призначати своїх першого заступника та заступників за погодженням, відповідно, з Першим віце-прем’єр-міністром та віце-прем’єр-міністрами з конкретного напрямі його функціональних повноважень (див. п. 53 табл. 1.1). Особливістю закону стало лише погодження з Прем’єр-міністром призначення перших заступників МДА.

Натомість, закон деталізував конституційну норму щодо призначення і звільнення голів МДА Президентом за поданням уряду, у бік домінування повноважень Президента [32]. Хоча останній мав призначати голів МДА лише за поданням уряду, проте він міг відхилити подану кандидатуру, що зобов’язувало уряд вносити на розгляд Президента іншу кандидатуру. Закон встановив звільнення голів МДА самостійно Президентом, у тому числі за власною ініціативою. Щоправда, серед підстав було передбачене подання Кабінету Міністрів, але глава держави міг вирішити це питання на власний розсуд. Таким чином, положення Концепції щодо призначення та звільнення голів ОДА Президентом за поданням Прем’єр-міністра (див. п. 50 табл. 1.1) реалізовано не було. Незважаючи на певну формальну відповідність цьому положення, включаючи те, що кандидатури на посади голів ОДА на розгляд уряду вносяться Прем’єр-міністром, встановлений порядок фактично давав змогу главі держави вирішувати відповідні кадрові питання без участі Кабінету Міністрів і Прем’єр-міністра. Крім того, закон обмежив строк перебування на посадах голів МДА строком повноважень Президента, що не узгоджувалося з положенням Концепції про зняття з часом такого обмеження для голів РДА (див. п. 56 табл. 1.1). Не була втілена в життя і передбачена Концепцією ідея про надання голові ОДА статусу провідника єдиної державної політики в регіоні (див. п. 51 табл. 1.1), тобто політика, який максимально вивільняється від вирішення поточних питань. За законом голови ОДА залишилися державними службовцями, а максимальне зосередження їх діяльності на питаннях регіональної політики не було обумовлено.

У цілому закон закріпив концентрацію влади на місцях у МДА, надавши їм численні функції та широкі управлінські повноваження [32]. Він прямо або непрямо встановив відповідальність МДА та їх голів перед Президентом і Кабінетом Міністрів, а також підзвітність і підконтрольність їм, що означало збереження подвійного підпорядкування адміністрацій обом зазначеним суб'єктам державної влади. При цьому ключові владні повноваження щодо МДА, як і раніше, залишилися переважно у Президента: створювати і ліквідувати МДА; призначати, звільняти та скасовувати розпорядження їх голів. Проте були відчутно розширені повноваження уряду, лише за поданням якого тепер призначалися голови МДА. Крім того, Кабінет Міністрів отримав низку нових повноважень, насамперед поряд з Президентом скасовувати розпорядження голів МДА, погоджувати призначення їх перших заступників та заступників, затверджувати Примірний перелік їх підрозділів.

Після прийняття закону про МДА Кабінет Міністрів протягом 1999-2000 рр. послідовно прийняв низку постанов, спрямованих відповідно до Концепції на підвищення ефективності здійснення державної політики уряду на територіальному рівні. Вже у червні 1999 р. постановою Кабінету Міністрів було запроваджено нові Примірні переліки підрозділів МДА, які всі тепер мали обов'язково входити в структуру адміністрацій [133]. Лише за погодженням з урядом голови МДА могли створювати інші підрозділи, а голови ОДА - визначати кількісний склад своїх заступників. У липні 1999 р. уряд затвердив Порядок призначення та звільнення керівників підрозділів МДА, в якому передбачив отримання узгоджувальних висновків відповідних ЦОВВ [83], а у грудні 1999 р. - Типовий регламент МДА, який досить докладно визначив організаційно-процедурні питання їх діяльності [88]. Згідно з постановою Кабінету Міністрів, прийнятою у травні 2000 р., було встановлено кількість заступників голів ОДА, відповідні кількісні обмеження для РДА, додатково регламентовано структуру МДА і кількість працівників їх підрозділів [119]. Нарешті, у червні 2000 р. постановою уряду були закріплені такі норми: в структурі ОДА обов'язково мають бути всі підрозділи з Примірного переліку, затвердженого Кабінетом Міністрів; голови ОДА можуть створювати інші підрозділи лише за погодженням з відповідними ЦОВВ; кількісний склад заступників голів ОДА визначає Кабінет Міністрів своїми постановами [85].

Прийняття зазначеної низки постанов наблизило організацію МДА до моделі, що була передбачена Концепцією. Зокрема, з'явилася можливість реалізувати положення Концепції щодо встановлення кількості, сфер відання і відповідальності заступників голови ОДА

згідно з кількістю віце-прем'єр-міністрів та розподілу функціональних повноважень між ними (див. пп. 52, 54 табл. 1.1), оскільки кількісний склад заступників голів ОДА тепер визначався лише постановами уряду. Як і передбачалося Концепцією (див. п. 57 табл. 1.1), було вжито вагомих заходів щодо налагодження більш чітких субординаційних зв'язків між МДА й органами виконавчої влади вищого рівня, оскільки основні рішення з питань структури МДА та відповідних кадрових призначень приймали або уряд, або голова МДА за погодженням з урядом та ЦОВВ. Вибудувалася значно більш дієва виконавча вертикаль, що давала Кабінету Міністрів реальні можливості більш ефективно проводити вироблену ним політику на територіальному рівні.

Проте через деякий час ситуація змінилася. У травні 2001 р. Указом Президента було повністю скасовано одну і частково другу постанову уряду з наведених вище прийнятих у 2000 р. постанов [116]. У результаті на сьогодні за законом про МДА голова ОДА самостійно визначає чисельність, сфери відання і відповідальність своїх заступників [32], тобто положення Концепції, що передбачали впровадження обмежень та узгоджень з цих питань, залишилися нереалізованими (див. пп. 52, 54 табл. 1.1). Подібно до цього Концепцією передбачалося призначення керівника апарату ОДА за погодженням з керівником Секретаріату Кабінету Міністрів, а звільнення - в порядку, визначеному законодавством про державну службу (див. п. 55 табл. 1.1). Проте за законом про МДА голова ОДА самостійно призначає та звільняє керівника апарату ОДА, а законодавчо визначеного порядку звільнення з цієї посади на сьогодні не існує.

Збереження моделі з двома типами місцевих органів виконавчої влади (МДА і місцеві органи ЦОВВ) обумовило досить складні відносини між ними. Законом про МДА визначалося, що керівники всіх підрозділів адміністрацій, крім апарату, призначаються і звільняються з посади головами МДА лише за погодженням з відповідними ЦОВВ, а керівники місцевих органів (підрозділів) ЦОВВ, крім спеціально визначеного переліку, - керівництвом відповідних ЦОВВ лише за погодженням з головами МДА. Було встановлено подвійну підзвітність та підконтрольність підрозділів адміністрацій - їх головам і відповідним ЦОВВ, які дістали право скасовувати накази керівників цих підрозділів. Місцеві органи ЦОВВ також виявилися подвійно підзвітні й підконтрольні: відповідним ЦОВВ та з питань здійснення повноважень МДА головам адміністрацій, яким було надано право координувати діяльність цих органів. Отже, як структурні підрозділи МДА, так і місцеві органи (підрозділи) ЦОВВ функціонують на засадах подвійного підпорядкування. Тож не дивно, що спе-

ціальні дослідження виявили практику підпорядкування трьом і навіть чотирьом вищим структурам певних підрозділів ОДА [124, с. 50]. Таким чином, не можна вважати реалізованим положення Концепції (див. п. 57 табл. 1.1) щодо забезпечення чітких субординаційних зв'язків між органами виконавчої влади місцевого і вищого рівнів.

Важливий етап реформування вищого та центрального рівнів системи виконавчої влади пов'язаний з новим курсом держави на вступ до ЄС, викладеним у Стратегії економічного та соціального розвитку на 2000-2004 рр. [138]. Однією з важливих умов успішної реалізації проголошеного курсу було визначено істотне посилення дієздатності держави, насамперед шляхом реформування системи виконавчої влади за такими напрямками: оптимізація структури й зміна субординації органів державного управління; перебудова їх системи за функціональним принципом; удосконалення управлінської вертикалі та процедур розподілу відповідальності в ній, а також процедур прийняття управлінських рішень і надання управлінських послуг. У межах зазначених напрямів мала здійснюватися реформаторська діяльність Президента. На конкретизацію цих напрямів Кабінет Міністрів також визначив низку завдань у Програмі діяльності 2000 р. [131].

Таким чином, подальше реформування системи виконавчої влади планувалося фактично на двох рівнях - вищому та центральному. Розглянемо процеси *реформування вищого рівня виконавчої влади* з погляду реалізації положень Концепції, оскільки, як зазначалося у вже згадуваній Стратегії [138], саме відповідно до неї мали відбуватися зазначені процеси.

Для ефективного виконання політичних функцій членам уряду (Прем'єр-міністру, Першому віце-прем'єр-міністру, віце-прем'єр-міністрам і міністрам), як і передбачалося Концепцією (див. п. 1 табл. 1.1), було надано статус політичних діячів (політиків), визначено основні ознаки цього статусу, повноваження та функції його носіїв [115]. Для відмежування статусу членів Кабінету Міністрів від статусу державних службовців було встановлено, що не допускається прирівнювання будь-яких посад в органах виконавчої влади за статусом до цих політичних посад. Разом з тим ключові особливості статусу членів Кабінету Міністрів як політичних діячів, передбачені Концепцією (див. п. 1 табл. 1.1), а саме особливий порядок їх призначення та звільнення, який мав містити політичні парламентські процедури, а також особливі ознаки їх публічної відповідальності за наслідки діяльності, нормативно-правовими актами, так і не були визначені. Відповідні питання мали бути врегульовані законом про уряд, проте він досі не прийнятий. За відсутності цього закону залишаються нереалізованими також інші положення Концепції, що перед-

бачали посилення ролі Кабінету Міністрів у законодавчому процесі як важливий чинник забезпечення ефективного виконання ним політичних функцій (див. п. 2 табл. 1.1). З цієї ж причини відсутнє заплановане Концепцією (див. п. 7 табл. 1.1) більш докладне законодавче врегулювання характеру і механізмів підконтрольності і підзвітності Кабінету Міністрів Верховній Раді з метою запобігання невиправданому втручанню парламенту в діяльність уряду і ЦОВВ. Але найбільші можливості для такого втручання має Президент, оскільки в нього є повноваження скасовувати акти Кабінету Міністрів без визначених Конституцією обмежень, що значно обмежує самостійність останнього.

Не було реалізовано низку положень Концепції, спрямованих на розширення кадрових повноважень Прем'єр-міністра. Зокрема, Концепцією передбачалося, фактично запровадження обмеження кадрових повноважень Президента у вигляді подання Прем'єр-міністра з питань звільнення з посад членів уряду, вирішення інших аналогічних кадрових питань в органах виконавчої влади, віднесених Конституцією до відання глави держави (див. п. 3 табл. 1.1). Проте на сьогодні Президент не лише звільняє без подання Прем'єр-міністра всіх членів уряду, а й призначає чотирьох міністрів (оборони, внутрішніх справ, закордонних справ, економіки та з питань європейської інтеграції) [82; 97; 107; 108], що зумовлює їх особливий статус в уряді. Президент також має повноваження без подання Прем'єр-міністра звільняти керівників інших ЦОВВ та голів МДА, крім трьох керівників ЦОВВ, що призначаються та звільняються за згодою Верховної Ради [32; 47; 115]. Недієюю на практиці виявилася вимога ст. 106 Конституції щодо скріплення відповідних указів Президента підписом Прем'єр-міністра, оскільки так і не були впроваджені процедури її реалізації. Відсутність таких процедур, на нашу думку, не в останню чергу була зумовлена виключенням з остаточного варіанта Концепції положення про необхідність реалізації в повному обсязі на практиці зазначеної конституційної вимоги. Не було надано нормативно-правовими актами Прем'єр-міністру і права вживати заходів щодо дисциплінарної відповідальності до керівників органів виконавчої влади (див. п. 4 табл. 1.1). Щоправда, О.Крупчан вважає, що сам статус Прем'єр-міністра означає наявність у нього такого права стосовно членів уряду [53, с. 68]. Проте всі ключові кадрові повноваження має Президент, тому за відсутності нормативно закріпленого права Прем'єр-міністр, напевне, самостійно не вживатиме дисциплінарних заходів до членів уряду, керівників інших ЦОВВ або МДА.

Повноваження Кабінету Міністрів щодо керівництва органами виконавчої влади також не були розширені, як передбачалося Кон-

цепцією (див. пп. 5-6 табл. 1.1). Уряд не дістав право скасовувати повністю чи в окремій частині акти центральних і місцевих органів виконавчої влади. Заступників міністрів та заступників керівників інших ЦОВВ призначає за поданням Прем'єр-міністра і звільняє без такого подання Президент, а не уряд.

Системно у завершеному вигляді було фактично реалізовано лише блок запланованих Концепцією заходів щодо створення урядових комітетів та зміни у зв'язку з цим схеми прийняття рішень Кабінету Міністрів (див. пп. 9-14 табл. 1.1). Початком реалізації цього блоку заходів стало формування у лютому 2000 р. урядових комітетів та закріплення за Кабінетом Міністрів повноважень затверджувати їх перелік і склад [120]. На урядові комітети, як і передбачалося Концепцією (див. п. 10 табл. 1.1), було покладено низку функцій щодо міжвідомчої координації діяльності ЦОВВ при формуванні й реалізації державної політики. Це зменшило навантаження на Кабінет Міністрів, який дістав змогу концентрувати значно більшу увагу на вирішенні стратегічних завдань розвитку держави. Рішення урядового комітету приймаються за загальною згодою його членів, присутніх на засіданні (консенсусом). Якщо консенсусу не досягнуто, проекту акта законодавства або його концепції вноситься з розбіжностями для розгляду на засіданні Кабінету Міністрів. Таким чином, реалізовано положення Концепції (див. п. 11 табл. 1.1) щодо надання можливості всім міністрам однаковою мірою формувати та проводити політику уряду, враховувати думку кожного з них, запобігаючи тиску більшості.

Склад урядових комітетів було визначено в цілому також згідно з положеннями Концепції (див. п. 12 табл. 1.1). Щоправда, поряд з віце-прем'єр-міністрами головою одного з урядових комітетів, а саме з питань оборони, оборонно-промислового комплексу та правоохоронної діяльності, став Прем'єр-міністр, мабуть, з огляду на виняткову важливість відповідних питань [120]. Членами урядових комітетів стали міністри, а також за рішенням уряду керівники інших ЦОВВ та їх заступники. Було чітко визначено місце і роль віце-прем'єр-міністрів, що передбачалося Концепцією (див. п. 13 табл. 1.1). Кожен з них очолює певний урядовий комітет та через нього відповідно до розподілу функцій і повноважень спрямовує, координує і контролює роботу ЦОВВ та інших органів влади з формування і реалізації державної політики у доручених сферах, безпосередньо не керуючи їх роботою.

Створення урядових комітетів і затвердження у червні 2000 р. Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів [87] запровадило нову схему прийняття урядових рішень. Підготовлені міністерствами,

іншими ЦОВВ проекти актів законодавства та інших документів перед поданням на розгляд уряду мають бути обов'язково попередньо розглянуті та схвалені профільним урядовим комітетом, а в разі розгляду проектів комплексних документів можливі спільні засідання урядових комітетів. Останні в разі потреби повертають проекти головному розробникові для доопрацювання. Лише після розгляду і схвалення урядовим комітетом проект подається на розгляд Кабінету Міністрів, який приймає остаточне рішення. У разі неузгодження позицій членів урядового комітету до проекту додається довідка про розбіжності. Описана схема цілком відповідає положенням Концепції (див. п. 14 табл. 1.1). Її запровадження розглядається як важливий здобуток адміністративної реформи, оскільки це дало змогу покращити якість і узгодженість рішень, їх відповідність загальним цілям урядової політики, частково уникнути розгляду робочих і технічних питань на засіданнях Кабінету Міністрів [11, с. 232; 124, с. 17, 28, 70].

Разом з тим, як зазначають фахівці, схема прийняття урядових рішень і надалі характеризується низкою недоліків, пов'язаних з міжвідомчою координацією діяльності ЦОВВ [124, с. 29]. До них, насамперед, відносять існування, поряд з узгодженням проектів рішень на урядових комітетах, ще однієї обов'язкової процедури їх узгодження шляхом попереднього візування керівниками ЦОВВ. Це потребує багато часу і зусиль, а проекти все одно потім фактично заново узгоджуються на урядових комітетах. При підготовці проектів рішень ЦОВВ отримують від Кабінету Міністрів через Секретаріат вказівки щодо роботи над конкретними питаннями, а одному з міністерств доручається координувати цей процес. Кожен орган окремо від інших готує відповідь та надсилає її міністерству-координатору, що передбачає, замість оперативних горизонтальних зв'язків між підрозділами ЦОВВ, громіздкий і часто формальний процес спілкування обов'язково через їх керівництво. Крім того, як стверджується у [124, с. 18], в абсолютній більшості випадків членам уряду безальтернативно пропонується лише один варіант вирішення проблеми.

Додаткові труднощі виникають внаслідок неузгодженості урядової схеми зі схемою прийняття рішень Президента через його Адміністрацію, низка підрозділів якої покликані розглядати питання формування політики у певних сферах [89]. Серед функцій Адміністрації Президента є забезпечення підготовки проектів указів і розпоряджень глави держави без обмеження кола питань, для чого Адміністрація має право отримувати інформацію від органів виконавчої влади [80]. Це дає змогу Адміністрації самостійно готувати будь-які проекти рішень Президента без узгодження з урядом та ЦОВВ. Щоправда, Тимчасовим положенням про Секретаріат Кабінету Мініст-

рів, хоча і не законом, як передбачала Концепція (див. п. 15 табл. 1.1), встановлено, що саме Секретаріат взаємодіє з Адміністрацією Президента й іншими структурами [86], тобто можлива взаємодія і щодо узгодження рішень. Проте нормативно-правовими актами не були визначені процедури такої взаємодії, тому фактично залишилися не-реалізованим положення Концепції (див. п. 8 табл. 1.1) щодо забезпечення гармонійних відносин уряду з Адміністрацією Президента. Внаслідок цього цілком можливе виникнення протиріч між рішеннями Президента й уряду з однакових питань.

Ще один великий блок запланованих Концепцією заходів стосувався реформування урядового апарату (див. пп. 16-22 табл. 1.1). Першим кроком у цьому напрямі стало створення у грудні 1999 р. Секретаріату Кабінету Міністрів шляхом реорганізації його апарату, який ліквідувався [121; 117]. Секретаріат очолив Урядовий Секретар, який призначався і звільнявся Кабінетом Міністрів за поданням Прем'єр-міністра. Було визначено, що структура Секретаріату не може бути побудована за галузевим принципом, а штатну чисельність його працівників необхідно скоротити [117]. Тимчасове положення про Секретаріат Кабінету Міністрів [86], затверджене у травні 2000 р., закріпило призначення Секретаріату як органу, що лише забезпечує діяльність Кабінету Міністрів. Аналіз переліку нових функцій Секретаріату свідчить, що майже всі вони справді стали лише забезпечувальними [86]. Відповідно до Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів підготовка проектів документів, що подаються на розгляд уряду або урядових комітетів, має здійснюватися ЦОВВ і місцевими органами виконавчої влади [87]. Секретаріат повинен лише координувати цю роботу, контролювати своєчасність подання відповідних матеріалів та виконання урядових рішень. Він не має повноважень самостійно розробляти проекти документів або вносити зміни до поданих проектів, а лише готує експертні висновки щодо їх змісту на розгляд Кабінетові Міністрів і урядових комітетів, які можуть містити пропозиції щодо доопрацювання певних проектів. Структура Секретаріату, як зазначається в [124, с. 16], переважно базується на функціональному принципі, тобто вимога про неможливість її побудови за галузевим принципом в цілому виконується, завдяки чому вдається уникати дублювання підрозділами Секретаріату функцій ЦОВВ.

Разом з тим, згідно з висновками [124, с. 79] в Секретаріаті фактично продовжують функціонувати галузеві підрозділи, які дублюють функції ЦОВВ з вироблення політики у певних галузях. Серед функцій Секретаріату залишилося редагування проектів документів, що створює можливість їх доопрацювання в Секретаріаті після внесення органами виконавчої влади. Власне, наявність відповідної

практики відзначається в [124, с. 17]. Крім того, керівник Секретаріату Кабінету Міністрів, який є членом уряду, має повноваження ініціювати розробку проектів документів та їх подання на розгляд Кабінету Міністрів і урядових комітетів [87]. У результаті Секретаріат може готувати такі проекти самостійно, без участі органів виконавчої влади, на що вказується і в [124, с. 17], тобто дублювати функції ЦОВВ, насамперед втручатися у розробку секторної політики. Отже, положення Концепції щодо закріплення за Секретаріатом лише забезпечувальних функцій без втручання у розробку проектів урядових рішень і усунення дублювання його підрозділами функцій ЦОВВ (див. п. 16 табл. 1.1) можна вважати реалізованим тільки частково.

Найсуттєвішим у реорганізації Секретаріату, як зазначається у [124, с. 16], стало позбавлення його права від власного імені давати вказівки чи доручення керівникам ЦОВВ. Згідно із старим регламентом засідань Кабінету Міністрів [67] доручення доводилися виконавцям, у тому числі міністрам, у вигляді виписок з протоколів засідань уряду через апарат Кабінету Міністрів за списком, що затверджувався його керівником. На відміну від цього за новим регламентом [87] Прем'єр-міністр та віце-прем'єр-міністри дають доручення керівникам ЦОВВ, а отже, і міністрам, у вигляді письмових вказівок, тобто без посередництва Секретаріату. Крім того, в новому регламенті було визначено, що організується виконання доручень здійснюється, як правило, у процесі спілкування з керівниками ЦОВВ на засіданнях урядових комітетів, нарадах та під час робочих зустрічей. Проте, за свідченням авторів роботи [124, с. 29], на сьогодні Кабінет Міністрів через Секретаріат дає міністерствам вказівки стосовно роботи з конкретними питаннями, а отже, такі опосередковані вказівки можуть отримувати і міністри. Крім того, керівникові Секретаріату надано право давати доручення з питань підготовки проектів документів, що подаються на розгляд уряду, посадовим особам ЦОВВ і місцевим органам виконавчої влади, відповідальним за організацію роботи з підготовки зазначених проектів [86]. Це означає збереження у Секретаріаті можливості в певних питаннях, фактично, керувати міністерствами без участі міністрів, тобто підмінити їх діяльність. Таким чином, хоча в роботі [124, с. 16] наголошується на тому, що відбулося перетворення урядового апарату з "надміністерського" органу управління, проміжної ланки між Прем'єр-міністром і міністрами, в сучасній ситуації перетворення можна вважати лише частковим, особливо з огляду на те, що керівник Секретаріату, зрештою, знову став членом уряду.

Саме посади керівника урядового апарату та його заступників стали об'єктом особливої уваги в процесі реформування цієї структури. Після її перетворення у Секретаріат у грудні 1999 р. було введено відповідно до Концепції (див. п. 18 табл. 1.1), посаду Урядового секретаря, який став керівником Секретаріату [117]. На цю особу було покладено персональну відповідальність за виконання поставлених перед Секретаріатом завдань [86]. Як і передбачалося Концепцією (див. п. 19, 22 табл. 1.1), Кабінет Міністрів отримав право призначати і звільняти за поданням Прем'єр-міністра Урядового Секретаря, а також за поданням останнього вирішувати аналогічні питання щодо його заступників [86; 117]. Такий порядок, що виключав втручання Президента, підвищив самостійність уряду і тим самим сприяв досягненню визначеної в Концепції мети його реформування.

Проте в травні 2001 р. посади Урядового Секретаря та його заступників було замінено відповідно на посади Державного секретаря та його заступників [123]. Позитивним моментом стало згідно з Концепцією (див. п. 21 табл. 1.1) чітке визначення статусу цих осіб як державних службовців, що можуть бути звільнені лише у випадках, передбачених Законом України "Про державну службу". Але тепер знову Президент призначав і звільняв цих посадових осіб [123], а спеціального порядку звільнення Державного секретаря, що мав визначатися законодавством про державну службу, не було встановлено. Керівник Секретаріату не звільнявся з посади в разі припинення повноважень Кабінету Міністрів або змін у його складі, але призначався на посаду лише на строк повноважень Президента. Тому знову не було реалізовано положення Концепції (див. п. 20 табл. 1.1) щодо незалежності керівника Секретаріату від змін політичного курсу і політичних діячів. Президент повернув собі колишні важелі впливу на Секретаріат, отже, самостійність уряду було знову обмежено.

У червні 2003 р. посаду Державного секретаря було ліквідовано і введено замість неї посаду Міністра Кабінету Міністрів, який очолив Секретаріат уряду [99; 118]. У результаті нинішня організація секретаріату зовсім не узгоджується з низкою положень Концепції (див. п. 18-22 табл. 1.1). Керівника Секретаріату і його заступників призначає та звільняє не уряд (див. п. 19, 22 табл. 1.1), а Президент [115; 118]. Міністр Кабінету Міністрів є не державним службовцем, який мав стабільно обіймати цю посаду та звільнятися з неї лише в спеціальному порядку (див. пп. 18, 20, 21 табл. 1.1), а політичним діячем, повноваження якого автоматично припиняються при обранні нового Президента або відставці уряду. Таким чином, багато в чому не вдалося реалізувати закладену в Концепції ідею створення ста-

більшого і незалежного від змін політичного курсу Секретаріату, який має забезпечувати наступність та “інституційну пам’ять” у діяльності Кабінету Міністрів та не втручатися у розробку політики.

Одночасно з початком змін на вищому рівні виконавчої влади у грудні 1999 р. було запроваджено *комплексне реформування її центрального рівня*, насамперед, системи ЦОВВ. У відповідному указі Президента зазначалося, що метою перетворень є поетапне здійснення адміністративної реформи в Україні [114], тому розглянемо їх у контексті реалізації відповідного блоку положень Концепції (див. п. 23-46 табл. 1.1).

Насамперед було введено, як планувалося (див. п. 23 табл. 1.1), нову класифікацію органів виконавчої влади: ЦОВВ - міністерства, державні комітети, ЦОВВ із спеціальним статусом; урядові органи державного управління [114]. Інші установи й організації при Кабінеті Міністрів, які не мають державно-владних повноважень, були, таким чином, виведені за межі поняття “органи виконавчої влади”. Було закріплено нові призначення, повноваження і функції органів виконавчої влади, які з деякими уточненнями і доповненнями зберігаються на сьогодні [115].

Міністерства отримали статус головних (провідних) органів у системі ЦОВВ щодо забезпечення впровадження державної політики у певних сферах діяльності, а на міністрів було покладено особисту відповідальність за розроблення і реалізацію державної політики. Отже, фактично було реалізовано передбачене Концепцією (див. п. 27 табл. 1.1) закріплення, хоча і не на законодавчому рівні, функціонального призначення міністерств як ЦОВВ, покликаних формувати та здійснювати політику у відповідних секторах державного управління.

Державним комітетам було надано статус ЦОВВ, діяльність яких спрямовують і координують члени уряду. На відміну від міністерств, ці ЦОВВ мають вносити пропозиції відповідним членам Кабінету Міністрів щодо формування державної політики та забезпечувати її реалізацію в доручених сферах. Державним комітетам також було передано функції управління у цих сферах та міжгалузевої координації й функціонального регулювання. Таким чином, як і передбачалося Концепцією (див. п. 32 табл. 1.1), за державними комітетами закріплено допоміжну роль щодо сприяння діяльності міністерств і уряду в цілому, виконання управлінських функцій міжгалузевого характеру, без участі у безпосередньому формуванні секторної політики.

Узгоджувалося з Концепцією і введення ЦОВВ із спеціальним статусом, що мають визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання і повноваження, а також закріплення можливості встановлення щодо них спеціального порядку вирішення уставних, організаційних, кадрових та інших питань. Проте відповідні

положення Концепції (див. п. 34 табл. 1.1) були реалізовані лише частково, оскільки не було обумовлено можливість вирішення питань щодо зазначених ЦОВВ лише шляхом прийняття спеціальних законів. Відсутність цієї важливої норми дала змогу досить легко створювати нові ЦОВВ із спеціальним статусом або надавати такий статус існуючим органам. У результаті їх кількість значно зроста порівняно з груднем 1999 р. шляхом прийняття Указів Президента [94; 95], що, як зазначається у [124, с. 27], негативно впливає на функціонування системи ЦОВВ.

Вводився ще один новий вид органів виконавчої влади, які не належать до групи ЦОВВ - урядові органи державного управління, але не двох, як передбачалося Концепцією (див. п. 35 табл. 1.1), а одного різновиду - департаменти, служби, інспекції, що утворюються і діють у складі певних ЦОВВ, а отже, їм безпосередньо підпорядковані. На всі ці органи були покладені однакові функції: управління окремими підгалузями або сферами діяльності; контрольно-наглядові; регулятивні та дозвільно-реєстраційні щодо фізичних і юридичних осіб. Саме такий перелік функцій закладався у Концепції, проте департаментам, службам, інспекціям планувалося надати різні функції з цього переліку (див. п. 37 табл. 1.1), тобто спостерігаємо відхилення від плану. Натомість згідно з положеннями Концепції (див. п. 36 табл. 1.1), Кабінету Міністрів було надано повноваження вирішувати ключові установчі й кадрові питання щодо введених урядових органів державного управління, а саме затверджувати положення про них, призначати і звільняти їх керівників [115].

Положення Концепції щодо введення урядових установ і організацій, безпосередньо підпорядкованих Кабінету Міністрів (див. п. 38 табл. 1.1), реалізовано не було. Таким чином, уряд не дістав можливості створювати органи з чіткою цільовою орієнтацією на вирішення конкретних проблем, виконання окремих функцій державного управління, надання управлінських послуг населенню тощо у певних секторах діяльності. Натомість з'явився не передбачений Концепцією такий вид органів виконавчої влади, як департаменти (служби) у складі ЦОВВ зі спеціальним статусом, що забезпечують реалізацію державної політики і державне управління в особливо важливих сферах діяльності. Ключові установчі і кадрові питання щодо цих органів вирішує одноосібно Президент, тому керівний вплив уряду на них фактично досить обмежений. Це не узгоджується із закладеною в Концепції ідеєю про поширення повноважень Кабінету Міністрів на всі ланки системи органів виконавчої влади.

У грудні 1999 р. було здійснено консолідацію ЦОВВ шляхом ліквідації та об'єднання. Це суттєво зменшило кількість ЦОВВ, зо-

крема міністерств - до 15, державних комітетів і прирівняних до них за статусом ЦОВВ - до 20, а спеціальний статус отримали лише 11 ЦОВВ [94]. Низку ЦОВВ було перетворено на структури з іншим статусом. Позитивно оцінюючи такі зміни, автори роботи [124, с. 13] вказують на порушення логічної послідовності процесу реформування. Перед реорганізацією системи не був здійснений запланований у Концепції ґрунтовний аналіз функцій і повноважень ЦОВВ (див. п. 24 табл. 1.1). Пізніше протягом 2000-2001 рр. в цьому напрямі проводилися певні дослідження, на що вказується у [134, с. 28-30], але потреба у повномасштабному функціональному обстеженні з охопленням усіх секторів державного управління залишається актуальною [11, с. 234]. Як зазначається у [124, с. 13], внаслідок відсутності такого попереднього обстеження консолідація ЦОВВ у деяких випадках була проведена механічно. Це зумовило необхідність коригувань, що призвело до поступового суттєвого збільшення кількості ЦОВВ: міністерств - до 17 (+2), державних комітетів та прирівняних до них за статусом ЦОВВ - до 23 (+3), ЦОВВ зі спеціальним статусом (без урахування спецстатусу певних міністерств) - до 20 (+9) [95]. Отже, положення Концепції щодо консолідації ЦОВВ не можна вважати реалізованим на належному рівні (див. п. 25 табл. 1.1).

Побудова системи міністерств за відсутності закону про ЦОВВ і надалі регламентується Загальним положенням 1996 р., згідно з яким кожне міністерство реалізує державну політику у відповідній галузі [78]. Отже, у цьому положенні було закладено галузевий принцип, який у подальшому не зазнав змін. Це можна вважати основною причиною того, що не було перебудовано систему міністерств за функціональним принципом, як передбачено Концепцією (див. п. 28 табл. 1.1). На сьогодні 14 міністерств з 17 є галузевими, і лише 3 - функціональними (фінансів, юстиції, економіки та з питань європейської інтеграції) [95].

Актуальними залишаються питання деконцентрації функцій і повноважень ЦОВВ з їх передачею на місцевий рівень, вирішення яких також планувалося Концепцією (див. п. 26 табл. 1.1). Важливим заходом у цьому напрямі стало надання Законом про МДА урядові можливості передавати адміністраціям окремі повноваження ЦОВВ з одночасною передачею необхідних ресурсів [32]. Проте нормативно-правовими актами не було регламентовано механізм такої передачі, а також розподіл функцій і повноважень між центральним та місцевим рівнями виконавчої влади, тобто ЦОВВ, їх місцевими органами і МДА. Фахівці звертають увагу на відсутність прозорої системи розподілу повноважень і відповідальності між центральною та місцевою владою [124, с. 26], а також на необхідність врегулювання

питань деконцентрації [11, с. 245-246; 124, с. 52]. Цілком логічно, що й у Програмі діяльності уряду 2004 р. серед інших заходів передбачається поетапна деконцентрація повноважень органів виконавчої влади [71].

Важливе місце у Концепції відводилося питанням оптимальної функціональної організації на центральному рівні виконавчої влади, зокрема чіткого розподілу функцій у системі ЦОВВ, реальному утвердженню в ній провідного місця міністерств як розробників секторної політики, усунення дублювання функцій. Насамперед, передбачалося розподілити між міністерствами розробку сукупності всіх напрямів урядової політики, за винятком тих, реалізація яких віднесена до повноважень ЦОВВ із спеціальним статусом (див. п. 29 табл. 1.1). На перший погляд, це положення можна вважати виконаним. Покладення на міністрів особистої відповідальності за розроблення і реалізацію державної політики фактично закріпило за міністерствами відповідні політичні функції, тоді як державні комітети стали виконувати функції реалізації державної політики, а щодо її формування - лише право вносити пропозиції членам уряду [115]. Проте більш докладний аналіз показує, що розподіл функцій у системі ЦОВВ лише частково відповідає ідеям Концепції, згідно з якою, як зазначається в роботі [124, с. 27], лише міністерства мають самостійно розробляти секторну політику. Це, зокрема, означає, що закріплення політичних функцій за ЦОВВ зі спеціальним статусом має передбачатися лише у певних випадках. Насправді до функцій багатьох таких ЦОВВ, наприклад Головного управління державної служби України, Державного комітету статистики України, Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики, Державного комітету ядерного регулювання України, Національної комісії регулювання електроенергетики України тощо [63; 74; 91; 102; 106], належить участь у формуванні політики в певних галузях. Більше того, хоча вже згадуване Загальне положення 1996 р. [78] фактично втратило чинність для інших ЦОВВ, крім міністерств, внаслідок розмежування їх статусу, формально воно для них не скасовано, тому в принципі функції будь-яких ЦОВВ можуть визначатися аналогічно функціям міністерств. Цим пояснюється те, що низка державних комітетів, наприклад Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства, Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва, Державний комітет України у справах релігій, Державний комітет України з питань фізичної культури і спорту, Державний комітет телебачення і радіомовлення України тощо [62; 75; 103-105], також отримали функції участі у формуванні політики в певних галузях. У результаті політи-

ка у значній частині секторів державного управління або формується, крім міністерств, іншими ЦОВВ, або взагалі не належить до повноважень міністерств. Як вважають автори роботи [124, с. 28], не витримується принцип, за яким вироблення секторної політики не повинно розпорозуватися по кількох ЦОВВ.

Необхідною умовою ефективного виконання міністерствами функцій розробників секторної політики є закріплення за ними провідного місця серед ЦОВВ, що вимагалось Концепцією (див. п. 30 табл. 1.1). Формально це відбулося шляхом надання міністерствам статусу головних (провідних) органів у системі ЦОВВ у забезпеченні впровадження державної політики у певних сферах діяльності. Для реалізації такого статусу, як і передбачалося в Концепції, міністри отримали повноваження спрямовувати і координувати здійснення іншими ЦОВВ заходів з питань, віднесених до їх відання [115]. Механізмом виконання цих повноважень стало видання міністрами спеціальних директивних наказів [84], у яких передбачено визначення стратегічних цілей і основних завдань діяльності інших ЦОВВ та отримання від них щорічних звітів про результати роботи. Було також встановлено, що у сферах відання міністрів без погодження з ними не допускається прийняття актів уряду й утворених ним органів, внесення проектів законів і актів Президента.

Проте з самого початку введення нової схеми організації та взаємодії ЦОВВ діяльність лише 11 державних комітетів і прив'язаних до них за статусом органів спрямовувалася і координувалася міністрами [94], а на сьогодні кількість таких ЦОВВ зменшилася до шести [95]. Поряд з цим було введено норму про те, що віцепрем'єр-міністри згідно з розподілом повноважень координують виконання заходів з відповідних питань міністерствами та іншими ЦОВВ [115]. Очевидно, внаслідок існування цієї норми, а також традиційного бачення ролі Прем'єр-міністра і віцепрем'єр-міністрів, за ними було закріплено повноваження безпосередньо, без участі міністрів, спрямовувати і координувати діяльність інших державних комітетів та ЦОВВ зі спеціальним статусом [122]. Отже, на практиці не виконується норма щодо надання зазначених керівних повноважень саме міністрам. Крім того, провідне місце міністерств означає певну підпорядкованість їм інших ЦОВВ. У роботі [124, с. 27] навіть обґрунтовується вимога прямого підпорядкування більшості цих органів міністерствам, а оскільки зараз ситуація інша, то робиться висновок про невирішеність до кінця проблем, пов'язаних з утвердженням провідного місця міністерств.

Таким чином, лише частково були реалізовані положення Концепції щодо закріплення, крім виняткових випадків, функцій з ви-

роблення політики за міністерствами та надання їм провідного місця серед ЦОВВ (див. пп. 29-30 табл. 1.1). У зв'язку з цим не вдалося реалізувати і передбачені Концепцією зміни, згідно з якими державні комітети мали існувати в новій системі ЦОВВ лише в разі неможливості (небажаності) віднести певні функції до відання одного міністерства або необхідності організаційно розмежувати відповідальність за прийняття політичних рішень та їх реалізацію (див. п. 33 табл. 1.1). Фактично планувалося залишити невелику кількість державних комітетів та обмежити їх функції суто реалізацією політики. Насправді ж, як було показано вище, на сьогодні їх більше, ніж міністерств [95], і багато з них виконують функції не лише з реалізації, а й формування секторної політики. Особливо це стосується державних комітетів, що набули спеціального статусу.

Аналізуючи перетворення системи ЦОВВ, доцільно спинитися на питаннях її секторного впорядкування. Концепцією визначено нові функціональні призначення ЦОВВ кожного типу, насамперед міністерств, відповідно до розподілу політики уряду на сектори діяльності (державного управління). Проте перелік таких секторів, що має бути затверджений певним нормативно-правовим актом, на сьогодні відсутній. Це не в останню чергу пояснюється тим, що в самій Концепції не приділялася увага питанням формування секторів державного управління. У результаті неможливо чітко закріпити за кожним ЦОВВ певні сектори державного управління, що робить цілком можливим перетинання сфер діяльності цих органів. Власне, про поширеність такого явища свідчать автори роботи [124, с. 76], наголошуючи на необхідності виправлення ситуації, коли кілька міністерств відповідають за діяльність в одній і тій самій сфері. Це фактично означає закріплення за різними ЦОВВ однакових функцій, наприклад функцій з формування політики в певному секторі за різними міністерствами, оскільки цей сектор одночасно належить до сфери їх відання. Тому описану секторну невпорядкованість системи ЦОВВ разом з відсутністю в ній чіткого розподілу функцій між типами органів можна вважати основними причинами того, що, за висновком авторів роботи [124, с. 26], “дублювання повноважень та функцій державного управління різними органами виконавчої влади залишається типовою рисою системи державного управління в Україні”. Логічно, що заходами Програми діяльності уряду 2004 р. з реформування системи ЦОВВ заплановано формування цілісних секторів управління, усунення надлишкових та дублюючих функцій [71].

Варто також розглянути чинники, що призводять до недостатнього спрямування діяльності ЦОВВ на досягнення цілей урядової політики, про яке йдеться у [124, с. 26-27; 134, с. 28]. До них доцільно

віднести, по-перше, те, що конкретні положення про ЦОВВ, у яких визначається їх сфера діяльності та функції, затверджує не уряд, а Президент. Відповідні положення скріплюються підписом Глави Адміністрації Президента, а не Прем'єр-міністра, як, до речі, передбачено ст. 106 Конституції. Встановлений порядок суттєво обмежує самостійність уряду при визначенні функцій і сфер діяльності ЦОВВ, оскільки передбачає активну участь у цьому процесі Адміністрації Президента, до функцій якої належить попереднє опрацювання внесених пропозицій щодо утворення, ліквідації та реорганізації ЦОВВ [80]. Крім того, у положеннях про низку ЦОВВ, наприклад Міністерство оборони України, Міністерство закордонних справ України, Головне управління державної служби України, Антимонопольний комітет України, Державна податкова адміністрація України тощо [29; 81; 82; 102; 108], не визначено, що їх діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів. Нарешті, чотири міністри (оборони, внутрішніх справ, закордонних справ, економіки та з питань європейської інтеграції) призначаються Президентом без подання Прем'єр-міністра [82; 97; 107; 108]. Ще одним чинником, як зазначається у [124, с. 26-27], є те, що кожне міністерство самостійно відповідає за тлумачення своїх функцій і визначення напрямів своєї діяльності.

Зрештою не чіткий розподіл функцій між різними типами ЦОВВ, секторна невпорядкованість їх системи, недостатнє підпорядкування діяльності ЦОВВ цілям політики уряду зумовлюють, як і раніше, існування конкуруючих центрів з вироблення секторної політики і неузгодженість дій щодо її впровадження. Це суттєво перешкоджає формуванню та ефективній реалізації через систему ЦОВВ цілісної урядової політики.

Зазначимо також, що досі нормативно-правовими актами чітко не відокремлено один від одного та не визначено зміст різних типів функцій ЦОВВ, у тому числі міністерств, насамперед ключових - з формування державної політики, її реалізації та надання управлінських послуг населенню. За відсутності спеціального закону ЦОВВ надалі керуються вже згадуваним Загальним положенням 1996 р. [78], у якому ці питання не відображені, зокрема жодного разу не згадується про управлінські послуги. У [124, с. 14] констатується відсутність чіткого визначення і розмежування функцій міністерств щодо аналітико-консультативного та організаційного забезпечення політичної діяльності міністрів, а також задоволення потреб громадян та організацій, пов'язаних, зокрема, з наданням управлінських послуг, тобто відповідне положення Концепції є нереалізованим (див. п. 31 табл. 1.1). Підтвердженням необхідності врегулювання питань розподілу функцій є те, що в Програмі діяльності уряду 2004 р. передбачено заходи

щодо розмежування владно-розпорядчої діяльності ЦОВВ, їх функцій з надання управлінських послуг, а також з управління державним майном [71].

Однією з важливих умов ефективної реалізації політики уряду в Концепції було визначено забезпечення цілеспрямованого контролю за виробленням і виконанням управлінських рішень у системі органів виконавчої влади (див. п. 46 табл. 1.1). Аналіз здійснених перетворень, сучасного стану та напрямів удосконалення державного контролю у сфері виконавчої влади є окремим масштабним завданням, що виходить за межі нашого дослідження. Зазначимо лише, що в роботі [124, с. 31-32] звертається увага на серйозні недоліки, а саме жорсткий контроль дотримання процедур і формальне виконання рішень за відсутності належного контролю результатів та якості такого виконання, майже без подальшого відслідковування наслідків рішень і навчання на помилках. Віддаючи належне діяльності уряду щодо вдосконалення контрольної діяльності, в наказі недоліки відзначали й учасники науково-практичної конференції “Дисципліна і контроль у сфері діяльності органів виконавчої влади” (м. Київ, 25.06.2004 р.), насамперед відсутність єдиних норм, стандартів, методик та відомчих систем контролю якості роботи виконавчих структур, недосконалість інформаційно-аналітичного забезпечення контролю [22]. Усуненню цих та інших недоліків сприятиме, насамперед, прийняття закону про державний контроль у сфері діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб, що досі не зроблено, хоча це передбачалося ще затвердженими у 1998 р. Першочерговими заходами з проведення в Україні адміністративної реформи [100].

Поряд з реформуванням системи ЦОВВ у цілому окремий блок положень Концепції стосувався змін внутрішньої організації міністерств (див. пп. 39-45 табл. 1.1). Основним заходом щодо реалізації цього блока положень стало розмежування у травні 2001 р. посад політичних діячів та державних службовців у міністерствах [123]. Відповідно до Концепції (див. п. 39 табл. 1.1) посади міністрів були віднесені до політичних, з покладанням на них особистої відповідальності за розроблення і реалізацію державної політики, тобто закріпленням за ними всіх політичних функцій у міністерстві на відміну від інших посадових осіб - державних службовців. Було запроваджено і спеціальні адміністративні посади керівників апаратів міністерств, хоча і не заступників міністрів, як передбачалося Концепцією (див. п. 40 табл. 1.1), а державних секретарів. Ці особи, як і планувалося (див. п. 41 табл. 1.1), стали державними службовцями, які могли бути звільнені лише в разі неналежного виконання обов'язків, неможливості їх виконувати за станом здоров'я, набуття чин-

ності обвинувальним вироком суду щодо них та в інших випадках, передбачених Законом України “Про державну службу”. Відповідали положенням Концепції (див. п. 43 табл. 1.1) й основні завдання та функції державних секретарів міністерств - організація роботи апарату міністерства, забезпечення діяльності міністрів, стабільності і наступності у роботі міністерства тощо [112].

Разом з тим інші впроваджені зміни з Концепцією не узгоджувалися. Насамперед, державних секретарів міністерств призначав і звільняв Президент [123], а за Концепцією відповідні кадрові питання мав вирішувати Кабінет Міністрів (див. п. 42 табл. 1.1). Крім того, ці особи хоча і не звільнялися з посади в разі припинення повноважень Кабінету Міністрів або змін в його складі, але призначалися на посаду лише на строк повноважень Президента. Тому не було реалізовано положення Концепції (див. п. 41 табл. 1.1) щодо незалежності перебування на посадах керівників апаратів міністерств від змін політичного курсу і політичних діячів. Також всупереч Концепції (див. пп. 44-45 табл. 1.1) було ліквідовано інститут заступників міністра, замість яких було введено посади заступників державного секретаря [123]. Останній став, фактично, керівником міністерства, більше ніж сам міністр, оскільки отримав повноваження вирішувати низку ключових організаційних, фінансових і кадрових питань, зокрема затверджувати структуру, штатний розпис, кошторис видатків і положення про структурні підрозділи міністерства, призначати й звільняти працівників центрального апарату та керівників територіальних підрозділів міністерства тощо [112; 123]. Частина зазначених питань державний секретар мав вирішувати за погодженням з міністром, а частину - навіть без такого погодження. Йому було також надано певні політичні повноваження, а саме брати участь у засіданнях уряду з правом дорадчого голосу при розгляді питань, що належать до сфери діяльності міністерства, у разі відсутності міністра брати участь у заходах, що проводяться Президентом і Кабінетом Міністрів, та за їх дорученнями робити доповіді про законопроекти у Верховній Раді. Всіх заступників державного секретаря, посади яких стали аналогом посад заступників міністра, призначав і звільняв Президент, хоча за Концепцією кадрові питання щодо заступників міністра мав вирішувати уряд (див. п. 44 табл. 1.1). Отже, передбачуваного розширення керівних повноважень Кабінету Міністрів не відбулося.

Запроваджена модель організації міністерств багато в чому відповідала Концепції, але принципово відрізнялася від неї способом вирішення кадрових питань та наданням державному секретарю певних політичних повноважень. Крім того, розподіл повноважень між міністром і державним секретарем фактично означав дво-

владдя у міністерствах. О.Валевський та С.Конончук, вказуючи на такий дисбаланс повноважень, навіть роблять висновок про те, що державний секретар отримав значні управлінські переваги порівняно з міністром [13, с. 32-35]. Така модель не могла не породжувати конфлікти між зазначеними посадовими особами та суттєво ускладнювала міністру реалізацію виробленої ним секторної політики. Згадані недоліки можна вважати однією з важливих об'єктивних причин повернення до попередньої моделі у травні 2003 р. шляхом ліквідації посад державних секретарів міністерств і їх заступників, введення заново посад заступників міністрів та повернення міністрам низки ключових владних повноважень [76]. Незабаром було введено посади перших заступників міністрів - керівників апаратів міністерств [73], і модель організації міністерства набула теперішнього вигляду [115]. Розглянемо її відповідність положенням Концепції.

Реалізованим є положення щодо розподілу політичних і адміністративних посад (див. п. 39 табл. 1.1). Міністр, посаду якого віднесено до політичних, виконує всі політичні функції, а саме визначає політичні пріоритети і стратегічні напрями роботи міністерства та шляхи досягнення поставлених цілей [115]. Політичний статус міністра підкріплюється тим, що у сфері його відання без погодження з ним не допускається прийняття актів уряду та утворених ним органів, внесення проектів законів та актів Президента, хоча залишаються відкритими питання нормативно-правового регулювання ключових особливостей цього статусу міністра - порядку його призначення і звільнення та його публічної відповідальності. До міністра за статусом не може бути прирівняна будь-яка посада в міністерстві, тому решта його працівників є державними службовцями. Навіть у разі тимчасової відсутності міністра жоден з його заступників не може виконувати ці політичні функції, а також брати участь у прийнятті рішень на засіданнях Кабінету Міністрів, тобто політичних рішень [111]. Отже, міністр не має заступника, який надавав би йому допомогу в політичній діяльності як у самому міністерстві, так і за його межами.

Існує, як передбачалося Концепцією (див. п. 40 табл. 1.1), і спеціальна адміністративна посада одного з перших заступників міністра - керівника апарату міністерства. На нього покладено забезпечення всіх видів діяльності міністерства та його поточної роботи, діяльності міністрів, тобто за цією посадовою особою згідно з Концепцією (див. п. 43 табл. 1.1) закріплено адміністративно-оперативне керівництво апаратом міністерства, але типовий перелік її функцій ніяким нормативно-правовим актом не визначений, як це було для державного секретаря.

За статусом керівник апарату міністерства є державним службовцем, проте він призначається та звільняється Президентом [115], а не урядом за поданням керівного органу управління державною службою (див. п. 42 табл. 1.1). За відсутності спеціального порядку звільнення та чітко визначеного переліку підстав для цього, що мав визначатися законодавством про державну службу, такий спосіб вирішення кадрових питань означає, всупереч Концепції (див. п. 41 табл. 1.1), залежність перебування на посаді керівника апарату міністерства від особи Президента і його політичного курсу. Не узгоджується з Концепцією і спосіб призначення та звільнення інших заступників міністра Президентом [115], а не урядом (див. п. 44 табл. 1.1). Нормативно-правовими актами також не обумовлене, як планувалося (див. п. 45 табл. 1.1), подвійне підпорядкування цих заступників міністра: міністрові - з питань формування та реалізації політики міністерства; керівникові апарату міністерства - з питань керівництва корпусом державних службовців міністерства. На сьогодні всі заступники міністра підпорядковуються лише міністрові, який визначає їх обов'язки та ступінь відповідальності [78].

Таким чином, існуюча модель організації міністерства лише частково відповідає положенням Концепції. Насамперед неврегульоване питання забезпечення статусу міністрів як політичних діячів. Не реалізовано ідею незалежності від політичних змін перебування на посадах керівників апаратів міністерств, а значить, забезпечення стабільності, професійного наступництва та збереження "інституційної пам'яті" в роботі цих апаратів. Крім того, кадрові питання щодо керівництва міністерств вирішує Президент, а не Кабінет Міністрів, що перешкоджає досягненню проголошеної в Концепції стратегічної мети реформування уряду - максимально повному й точному втіленню в життя його конституційного статусу як вищого органу в системі органів виконавчої влади України.

У цілому аналіз процесів реформування системи виконавчої влади в Україні у контексті реалізації Концепції дає змогу зробити такі висновки.

З 57 положень, які, на наш погляд, в сукупності відображають заплановану в Концепції систему заходів щодо реформування виконавчої влади, лише 17 було реалізовано так, як передбачалося (див. пп. 9-15, 23, 27, 32, 36, 39, 40, 47-49, 53 табл. 1.1). Зокрема, системно в завершеному вигляді було впроваджено ідею створення урядових комітетів та зміни у зв'язку з цим схеми прийняття рішень Кабінету Міністрів. Ці зміни позитивно оцінюють фахівці, на думку яких "фільтрувальна" роль урядових комітетів добре зарекомендувала себе як механізм захисту від неякісних і неузгоджених рішень [124, с. 28].

Серед інших здобутків доцільно виділити структурно-функціональну перебудову системи органів виконавчої влади центрального рівня, що суттєво впорядкувала її та значно підвищила статус міністерств як розробників секторної політики, а також реорганізацію урядового апарату в структуру, що має лише забезпечувати роботу Кабінету Міністрів. Важливим позитивним кроком у напрямі посилення політичної ролі міністрів та розвитку професійної державної служби стало розмежування політичних і адміністративних посад. Проте необхідні заходи були вжиті без належного зв'язку з іншими потрібними для повної реалізації відповідних ідей Концепції, що значно зменшило ефект від їх впровадження. Натомість більшість виділених положень Концепції були або взагалі не реалізовані (див. пп. 2-8, 18-22, 24, 26, 28, 31, 33, 38, 41, 42, 44, 45, 50-52, 54-57 табл. 1.1), або реалізовані з певними, подекуди значними, відхиленнями (див. пп. 1, 16, 17, 25, 29, 30, 34, 35, 37, 43, 46 табл. 1.1). Отже, в процесі реформування системи виконавчої влади в Україні лише частково вдалося реалізувати передбачені Концепцією заходи. Такий висновок підтвердили і дані експертного опитування (див. Вступ). Так, дві третини експертів вважають, що зазначені заходи реалізовані не повністю, а третина, - що очікуваного результату з допомогою цих заходів досягти не вдалося.

1.3. Досвід вирішення ключових проблем реформи виконавчої влади в країнах Центральної та Східної Європи

Вже тривалий час у стратегічних документах, що визначають основні цілі та перспективи розвитку нашої держави, послідовно підтверджується стратегічний курс України в напрямі набуття членства в ЄС [24; 138]. У цьому контексті подальше проведення адміністративної реформи, в тому числі реформування системи виконавчої влади, розглядається як один з визначальних чинників забезпечення інституційної спроможності реалізувати проголошений стратегічний курс. Виходячи із зазначеного доцільно, насамперед, звернутися до відповідного досвіду реформування в постсоціалістичних країнах ЦСЄ, що успішно пройшли шлях євроінтеграції, оскільки перетворення систем державного управління цих країн були чітко підпорядковані вимогам критеріїв членства у ЄС (*aquis communautaire*) [7, с. 3]. Разом з тим слід враховувати, що Україна тривалий час перебувала в політико-адміністративному просторі СРСР. Це зумовило досить значну подібність вітчизняної системи виконавчої влади до аналогічної

системи в Російській Федерації на вищому та центральному рівнях, а також наявність низки схожих проблем, насамперед щодо статусу, функцій і повноважень уряду, зв'язків підпорядкування і розподілу функцій у системі ЦОВВ тощо. Цим пояснюється доцільність аналізу, поряд з досвідом країн ЦСЄ, досвіду вирішення ключових проблем реформування виконавчої влади в Російській Федерації.

Як уже згадувалося, переважна більшість зазначених ключових проблем відображені в Концепції адміністративної реформи в Україні. Виходячи з цього у монографії основний акцент було зроблено на досвіді вирішення у країнах ЦСЄ і Російській Федерації проблем, відображених у положеннях Концепції (див. табл. 1.1). Крім того, було виділено і систематизовано відповідний зарубіжний досвід вирішення низки інших питань, які важливі для побудови ефективної системи виконавчої влади та тісно пов'язані з положеннями Концепції, але не були відображені в ній, насамперед, через конституційні обмеження. Такі питання пов'язані з механізмом формування та відставки уряду, впливом Президента на його діяльність, а також уряду на формування та перетворення системи органів виконавчої влади, її структурною побудовою як на центральному, так і на місцевому рівні, створенням чіткої вертикалі виконавчої влади.

Досвід побудови *вищого рівня системи виконавчої влади* свідчить, що в країнах ЦСЄ уряд має значно більше повноважень щодо участі в законодавчому процесі, ніж в Україні [25; 44]. У Чехії він може ініціювати прискорений розгляд, а Угорщині та Словаччині - навіть невідкладне голосування парламентом законопроекту, поєднавши його з питанням вотуму довіри. У Польщі уряд в обгрунтованих випадках може заявити, що поданий ним законопроект є терміновим. У Чехії та Словаччині прийняті закони, крім президента і голови парламенту, мають бути підписані Головою уряду - лише тоді вони вважаються дійсними. Крім того, в Польщі за дозволом парламенту постанови уряду можуть набувати чинності закону. Під час обговорень законопроектів польським парламентом уряд має право пропонувати поправки до них, а члени уряду можуть виступати поза чергою стільки разів, скільки бажають. У Чехії уряд має право висловити свою думку про всі законопроекти, і лише може вносити їх на розгляд відразу до верхньої палати парламенту - Сенату. У Словаччині парламентські законопроекти підлягають попередньому розгляду урядом, який має також право їх винесення на всенародне обговорення. Крім того, на вимогу словацького уряду Президент повинен повернути прийнятий парламентом законопроект на доопрацювання. Важливо, що в розглянутих країнах ЦСЄ, крім Угорщини, Президент не має права законодавчої ініціативи.

У Російській Федерації законопроекти, які стосуються введення чи скасування податків, звільнення від їх сплати, випуску державних позик, зміни фінансових зобов'язань держави та інші законопроекти, що передбачають видатки, які покриваються за рахунок федерального бюджету, можуть бути внесені в Державну Думу тільки за наявності висновку уряду [43]. Останній може направляти у Федеральні Збори офіційні відгуки про розглядувані його палатами законопроекти, які мають бути обов'язково оголошені чи поширені в парламенті [139].

Члени уряду і в країнах ЦСЄ, і в Російській Федерації як призначаються, так і звільняються Президентом лише за поданням глави уряду, тобто без ініціативи останнього це неможливо [44; 46; 139; 147]. У Польщі, щоправда, Голова уряду попередньо узгоджує з президентом подання щодо призначення міністрів закордонних справ, оборони та внутрішніх справ. Важливо те, що вирішення зазначених кадрових питань регламентоване законом про уряд. У країнах ЦСЄ інших керівників ЦОВВ, крім членів уряду, та керівників місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції (за їх наявності) призначає та звільняє уряд без участі президента [44]. У Російській Федерації ЦОВВ розподілено на дві групи, керівництво якими здійснюють, відповідно, Президент та уряд. Крім членів уряду, керівників ЦОВВ першої групи призначає і звільняє самостійно Президент, а другої - самостійно уряд [61].

У країнах ЦСЄ уряд повновладно керує системою виконавчої влади [44]. Зокрема, глави урядів мають офіційне право вживати заходів щодо дисциплінарної відповідальності стосовно керівників центральних та інших органів виконавчої влади. Уряд призначає і звільняє заступників керівників ЦОВВ, може скасовувати акти ЦОВВ та місцевих органів виконавчої влади. Кількість і склад ЦОВВ, насамперед міністерств, питання їх утворення, ліквідації та реорганізації визначаються в країнах ЦСЄ лише спеціальними законами [16; 158]. При прийнятті останніх уряди цих країн мають можливість активно проводити в парламенті необхідні зміни завдяки згаданим вище широким повноваженням щодо участі в законодавчому процесі. Крім того, уряди можуть створювати інші органи виконавчої влади центрального рівня. Така сукупність повноважень дає змогу урядам країн ЦСЄ будувати систему виконавчої влади згідно із завданнями реалізації їх політики.

І в Російській Федерації, незважаючи на домінування рис президентської моделі, уряд призначає та звільняє заступників керівників ЦОВВ, які належать до групи керованих урядом органів, мають повноваження скасовувати акти ЦОВВ або призупиняти їх дію, вноси-

ти пропозиції Президентів про призупинення дії актів органів виконавчої влади суб'єктів Федерації [61; 139]. Голова уряду має право подавати Президентів пропозиції щодо вжиття заходів дисциплінарної відповідальності до керівників центральних та інших органів виконавчої влади. Хоча заступники керівників ЦОВВ, які належать до групи керованих Президентом, ним же призначаються і звільняються. Крім того, Президент Російської Федерації має повноваження самостійно утворювати, реорганізовувати і ліквідувати ЦОВВ. При цьому він може враховувати пропозиції голови уряду, який має повноваження подавати їх Президентів після свого призначення.

Важливим фактором стабільності й послідовності діяльності уряду є чітко відпрацьований та несуперечливий механізм його формування, припинення повноважень і відповідальності, що великою мірою забезпечує конституційний статус уряду, визначеність його ролі в системі державного управління. В Угорщині голова уряду обирається парламентом за пропозицією Президента, якого перед цим також обирає парламент, а в Польщі, Чехії та Словаччині - призначається президентом [44; 46; 147]. Інші члени уряду в усіх країнах ЦСЄ призначаються Президентом за поданням голови уряду, проте насправді головну роль у формуванні уряду відіграє парламент. В Угорщині це забезпечується насамперед тим, що обраний парламентським шляхом голова уряду не може не узгодити з основними політичними силами кандидатури членів уряду перед поданням Президенту. Крім того, уряд складає присягу перед парламентом. Ще одним ключовим моментом є те, що в усіх країнах новосформований уряд обов'язково представляє парламенту свою політичну програму діяльності, яку останній має схвалити. У Польщі, Чехії та Словаччині це відбувається шляхом отримання вотуму довіри парламенту, тому голова уряду також повинен узгодити з основними політичними силами кандидатури членів уряду. Якщо вотуму довіри не отримано, президент зобов'язаний розпустити уряд і повторно розпочати процедуру його формування. Таких ітерацій у різних країнах передбачено від двох до п'яти. А в разі невдачі у Польщі та Словаччині президент розпускає парламент і призначає нові його вибори, а в Чехії Президент призначає Голову уряду за поданням голови парламенту, а потім за поданням Голови уряду - інших його членів. Президент не може самостійно формувати уряд навіть у разі розпуску парламенту.

Конституціями країн ЦСЄ встановлюється підконтрольність та відповідальність уряду перед парламентом [44; 46; 147]. Лише з окремих питань у Польщі й Словаччині Президент може вимагати звіти та контролювати діяльність уряду з суттєвими обмеженнями, проте не встановлено відповідальності уряду перед Президен-

том. Останній не може самостійно припиняти повноваження уряду або звільняти його членів. Повноваження уряду в країнах ЦСЄ припиняються після обрання нового парламенту, а також це може здійснюватися чинним парламентом у будь-який час, проте лише за спеціально визначеною в Конституції процедурою. Остання регламентує терміни розгляду парламентом відповідного питання, мінімально необхідну кількість депутатів для його ініціювання та винесення вотуму недовіри. В Угорщині та Польщі депутати повинні одночасно висувати кандидатуру нового голови уряду, який автоматично стає ним у разі відставки чинного уряду. У Польщі та Словаччині парламент може в будь-який час відправити у відставку й окремого члена уряду, висловивши йому особистий вотум недовіри, але також лише за спеціально визначеною в Конституції процедурою (докладніше див. [8, с. 136-137]).

На відміну від країн ЦСЄ, в Російській Федерації статті Конституції встановлюють підзвітність, підконтрольність та відповідальність уряду перед Президентом [43]. З низки питань уряд підконтрольний і підзвітний Державній Думі, проте відповідальності уряду перед нею не встановлено. Голова уряду Російської Федерації призначається Президентом за згодою Державної Думи, але після триразового відхилення поданих кандидатур Президент самостійно призначає голову уряду, розпускає Державну Думу і призначає нові її вибори. Інші члени Уряду призначаються Президентом за поданням голови уряду. Таким чином, у разі розпуску парламенту Президент може самостійно сформувати уряд, який обов'язково складає повноваження в разі обрання нового президента. Відставка уряду повністю залежить від Президента. Він може це зробити в будь-який час або у зв'язку з висловленою Державною Думою недовірою. В останньому випадку у Президента є вибір - відправити уряд у відставку або не погодитися з рішенням Думи. Якщо Дума протягом трьох місяців повторно висловить недовіру уряду, Президент або відправляє його у відставку, або розпускає Думу і призначає нові її вибори. Голова уряду сам може поставити перед Думою питання про довіру уряду, а якщо Дума в довірі відмовляє, Президент знов-таки або відправляє уряд у відставку, або розпускає Думу і призначає нові її вибори.

Таким чином, у країнах ЦСЄ механізм формування, припинення повноважень і відповідальності уряду має ознаки парламентської моделі політичної організації влади (докладніше див. [8, с. 136-138]). Він передбачає особливий порядок призначення та звільнення членів уряду виключно через парламентські політичні процедури, реалізацію принципу політичної відповідальності уряду шляхом публічного схвалення його політичної програми діяльності та висловлення йому недовіри, очевидно, у разі неналежного виконання цієї

програми. Логічною є відповідальність уряду лише перед парламентом, який за Конституціями країн ЦСЄ визначає основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики держави. Такий механізм, по-перше, забезпечує ключові ознаки статусу членів уряду як політичних діячів, по-друге, вотум довіри парламенту гарантує урядові певну стабільність роботи, оскільки захищає його від простого “звільнення з роботи” в адміністративному порядку, а також самостійність у здійсненні політики в межах схваленої програми діяльності. У результаті, наприклад, в Угорщині саме уряд на практиці є головним органом прийняття політичних рішень та відіграє вирішальну роль у державному управлінні (особливо голова уряду) [147].

У Російській Федерації простежується досить чітка відповідність зазначеного механізму президентській політичній моделі. Призначення і звільнення членів уряду здійснює президент без участі парламенту, фактично в адміністративному порядку, який мало відрізняється від способу вирішення інших кадрових питань щодо керівників у системі виконавчої влади. Та й голову уряду Президент, зрештою, може призначити самостійно. Тому цілком логічно, що саме Президент визначає основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики держави, а уряд є відповідальним лише перед ним, і, таким чином, виконує його політичну програму, не маючи справжньої політичної самостійності (докладніше див. [8, с. 139]).

Ефективній роботі уряду як у країнах ЦСЄ, так і в Російській Федерації, сприяє наявність закону про уряд, в якому, зокрема, докладно врегульовані відносини останнього з президентом і парламентом [25; 147; 151; 155]. Виключення їх прямого втручання у діяльність уряду в країнах ЦСЄ забезпечується тим, що акти уряду можуть бути скасовані лише Конституційним Судом за зверненням президента або депутатів парламенту. Забезпечення гармонійних відносин уряду з Адміністрацією Президента для країн ЦСЄ не є актуальними, оскільки уряд цілком незалежний у своїй діяльності від президента. У Російській Федерації, як і в Україні, президент має повноваження скасовувати акти уряду, а процедури взаємодії між урядом і Адміністрацією Президента нормативно-правовими актами не врегульовані, тобто не вдалося знайти зразки позитивного російського досвіду вирішення цих питань [139].

У контексті виявлених недоліків вітчизняної схеми прийняття політичних рішень доцільно розглянути досвід функціонування таких схем в Угорщині та Чехії [147; 153]. В Угорщині процедури вимагають розробки принаймні двох варіантів політичних рішень та їх прийняття у два етапи: спочатку загальної концепції, а потім - проекту документа, хоча на практиці часто відразу готується проект. Важ-

ливо, що підготовка та узгодження проектів рішень здійснюється за допомогою спеціальних процедур узгоджень безпосередньо між підрозділами ЦОВВ. Такі горизонтальні зв'язки у Чехії регулюються Процедурним кодексом, що визначає стандартні формати пропозицій, терміни для всіх етапів узгоджень, процедури звітності й контролю і розподіл відповідальності. Зазначені міжвідомчі комунікації здійснюються переважно з допомогою електронної пошти, що забезпечує оперативність роботи. В Угорщині подані міністерствами проекти обов'язково аналізуються на засіданнях адміністративних державних секретарів міністерств, що скликаються адміністрацією Прем'єр-міністра (АПМ). Близько 25% проектів відкидаються або повертаються відповідальному міністерству на доопрацювання. Лише після цього проекти в разі схвалення подаються на розгляд уряду. У Російській Федерації, як і в Україні, поряд з урядовою схемою прийняття рішень, існує президентська через Адміністрацію Президента. Проте внаслідок описаного вище розподілу ЦОВВ на дві групи відбулося розмежування сфер відання Президента і уряду [61]. Це є важливим заходом щодо усунення протиріч між їх політичними рішеннями.

Провідну роль у забезпеченні якості політичних рішень у розглядуваних країнах відіграють механізми міжвідомчої координації підготовки проектів цих рішень. У Чехії міністерства розподілені за чотирма великими сферами діяльності уряду, координацію кожної з яких здійснює один з віце-прем'єр-міністрів [153]. Всі проекти рішень перед поданням на розгляд уряду мають пройти перехресне узгодження міністерств відповідної урядової сфери. Будь-які концептуальні розбіжності мають обговорюватися міжвідомчими робочими групами, і лише в крайньому разі виноситися безпосередньо на розгляд уряду. Останній може також створювати спеціальні координаційні органи. У Російській Федерації запроваджено практику формування спеціальних міжвідомчих координаційних органів, важливим різновидом яких є міжвідомчі комісії, що спільно створюються заінтересованими ЦОВВ [60]. Рішення комісій, що прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для всіх ЦОВВ, представлених у комісіях. В Угорщині практично всі функції міжвідомчої координації здійснює АПМ [147; 156], в якій працюють 8 політичних державних секретарів уряду, що звітують безпосередньо Прем'єр-міністрові. Кожен з них координує роботу ЦОВВ з формування і реалізації державної політики у дорученій сфері. У структурі АПМ функціонує також інститут спеціально уповноважених уряду, які координують роботу за окремими важливими політичними напрямами. Уряд може також створювати у складі АПМ спеціальні підрозділи, що здійснюють міжвідомчу координацію роботи щодо вирішення конкретних проблем.

У цілому АПМ Угорщини виконує функції не лише міжвідомчої координації, а й забезпечення діяльності уряду (дотриманням регламенту, аналіз проектів документів на відповідність формальним та юридичним вимогам, фахова оцінка їх змісту, супровід засідань уряду тощо), а також бере участь у формуванні державної політики [147; 159]. Політичні державні секретарі, спеціально уповноважені уряду та підпорядковані їм підрозділи АПМ разом з міністерствами активно працюють над проектами документів для їх подання на розгляд уряду. Таким чином, міністерства поділяють функції розробки секторної політики з АПМ. Проте тут йдеться не про підміну апаратом уряду діяльності міністерств, а про досить чітко налагоджену співпрацю за допомогою нормативно закріплених процедур і розподілу функцій. На відміну від цього, в інших розглядуваних країнах апарат уряду виконує лише забезпечувальні та координаційні функції, не втручаючись у формування політики. Наприклад, за новим Регламентом уряду Російської Федерації діяльність його апарату з підготовки на розгляд уряду внесених ЦОВВ проектів документів обмежується складанням експертного висновку, підготовкою проекту протоколу розгляду відповідного питання та оформленням документів для підписання [60]. У Чехії центральною інтегруючою ланкою офісу прем'єр-міністра є відділ урядового регламенту, який не фокусує увагу на змісті урядових рішень, а контролює і гарантує відповідність документів вимогам регламенту перед обговоренням на засіданні уряду [155].

У країнах ЦСЄ простежується відповідність між функціями урядового апарату та статусом, способом призначення і звільнення його керівних осіб. В Угорщині, де АПМ виконує політичні функції, її голова є міністром і членом уряду [147]. Він має статус політичного діяча, який призначається президентом за поданням голови уряду та йде у відставку разом з іншими членами уряду в передбачених Конституцією випадках. Політичні державні секретарі уряду також мають статус політичних діячів. Вони призначаються і звільняються прем'єр-міністром за поданням голови АПМ і перебувають на посаді лише протягом терміну призначення останнього. У Польщі та Чехії, де урядовий апарат не втручається у формування політики, керівник цього апарату і його заступники є професійними державними службовцями, які призначаються та звільняються урядом згідно з відповідним законодавством [25; 155].

Характерною особливістю організації *центрального рівня системи виконавчої влади* в країнах ЦСЄ та Російській Федерації є чіткий розподіл функцій між різними типами органів цього рівня. Такий розподіл у країнах ЦСЄ закріплено у спеціальних законах,

наприклад у Чехії - в законі “Про утворення міністерств та інших центральних органів державного управління” [155], в Польщі - в законі “Про напрями діяльності державної адміністрації” [16], а в Російській Федерації - у спеціальному указі президента [61]. Функції з формування державної політики у певних сферах (секторах) діяльності закріплені виключно за міністерствами. Інші органи виконавчої влади центрального рівня не мають можливості брати участь у формуванні секторної політики. За ними закріплені функції реалізації цієї політики, адміністративно-господарського управління, надання управлінських послуг населенню, різні спеціальні функції тощо. Згідно з цим у зазначених нормативно-правових актах виокремлено різні типи функцій та визначено їх зміст. Наприклад, Указом президента в Російській Федерації виділено сім типів функцій - з вироблення державної політики у певних сферах; з нормативно-правового регулювання; з контролю і нагляду; з надання державних послуг; з управління державним майном; спеціальні функції в галузі безпеки й оборони; правозастосовні функції [61]. Важливо, що систематизацію і типізацію функцій різних типів органів виконавчої влади центрального рівня було здійснено в результаті ґрунтовного функціонального обстеження, що охоплювало всю сукупність цих органів.

Таким чином, у країнах ЦСЄ та Російській Федерації лише міністерства формують секторну політику, а отже, розподіляють між собою всю сукупність напрямів політики уряду. Підготовка проектів урядових рішень здійснюється, як правило, міністерствами. Останні, таким чином, посідають провідне місце серед органів виконавчої влади центрального рівня. Такий високий статус міністерств у країнах ЦСЄ забезпечується тим, що, або діяльність інших органів виконавчої влади, наприклад органів із загальнодержавною компетенцією в Угорщині, спрямовується, координується і контролюється міністерствами [147], або ці органи, наприклад центральні офіси в Польщі, безпосередньо підпорядковуються міністерствам [16]. У Російській Федерації також переважна більшість інших ЦОВВ (федеральних служб і федеральних агентств) перебувають у віданні міністерств, які спрямовують, координують і контролюють їх діяльність [61].

У цілому структура системи органів виконавчої влади на центральному рівні в розглядуваних країнах обмежується двома (Угорщина, Чехія і Словаччина) або трьома (Російська Федерація і Польща) типами докладніше про структуру і розподіл функцій у системі ЦОВВ див. [7, с. 46-49, 53-55, 94, 124-126; 8, с. 111-117]). Основним елементом зазначеної системи є міністерства, кількість та склад яких у країнах ЦСЄ визначається спеціальними законами. Крім них у Польщі існують центральні офіси, які також утворюються і реорганізуються

спеціальними законами та виконують функції з реалізації політики, регулювання і контролю в певних сферах діяльності. Інші органи виконавчої влади центрального рівня у країнах ЦСЄ в оперативному порядку утворюються і реорганізуються урядом, який призначає і звільняє їх керівників. Такі структури в Угорщині (органи із загальнодержавною компетенцією) і в Польщі (державні агентства) безпосередньо підпорядковуються уряду, а в Словаччині (департаменти) - міністерствам, у складі яких вони утворюються. За цими органами закріплено вирішення конкретних проблем, наприклад тих, що пов'язані із вступом до ЄС, або виконання конкретних функцій державного управління у певних сферах діяльності, зокрема функцій нагляду і контролю, надання управлінських послуг населенню, різних спеціальних функцій тощо. Функції та відповідна структура цих органів визначаються урядом, який надає їм право видавати загальнообов'язкові (нормативні) акти в певних межах. Зокрема, польські державні агентства виконують свої функції відповідно до законодавчо встановлених обмежень на основі підписання контракту з урядом. Термін дії таких контрактів визначається урядовою постановою згідно з планом соціально-економічного розвитку на наступний рік. У Російській Федерації інші органи виконавчої влади центрального рівня (федеральні служби, федеральні агентства), як і міністерства, мають статус ЦОВВ. Спеціальним указом Президента Російської Федерації за федеральними службами закріплені функції з контролю і нагляду, спеціальні функції в галузі безпеки й оборони, а за федеральними агентствами - функції з надання державних послуг, з управління державним майном та правозастосовні.

Таким чином, лише центральні офіси у Польщі є органами, що значною мірою подібні за статусом та функціями до вітчизняних державних комітетів, а департаменти у складі міністерств у Словаччині так само подібні до вітчизняних урядових органів державного управління у складі ЦОВВ. До останнього типу органів за низкою функцій також близькі федеральні служби і федеральні агентства в Російській Федерації. Проте ці органи мають статус ЦОВВ, тобто підпорядковуються безпосередньо урядові. Крім того, федеральні служби, що виконують спеціальні функції в галузі безпеки й оборони, деякою мірою нагадують вітчизняні ЦОВВ із спеціальним статусом, а функції з надання державних послуг в Україні не закріплені за жодним типом органів. Нарешті, якщо за вітчизняними державними комітетами закріплено, серед іншого, функції міжгалузевої координації, тобто управлінські функції міжсекторного характеру, то в Польщі законом "Про сектори урядової адміністрації" було встановлено обов'язковість чіткого віднесення центральних офісів до

певних секторів діяльності, тому вони виконують управлінські функції лише в межах цих секторів [16].

В Угорщині, Польщі та Чехії інші органи виконавчої влади центрального рівня, крім міністерств, є фактично аналогами передбачених в Україні Концепцією (див. пп. 35-38 табл. 1.1) урядових установ і організацій, що безпосередньо підпорядковані Кабінету Міністрів. Ці органи мають чітку цільову орієнтацію на вирішення конкретних проблем або на виконання конкретних функцій державного управління у певних секторах діяльності, а тому виступають важливими спеціальними інструментами реалізації політики уряду. Зазначимо також, що в жодній з п'яти країн немає структур, подібних до вітчизняних ЦОВВ із спеціальним статусом та департаментів (служб) у їх складі.

Заслугує на увагу досвід країн ЦСЄ щодо секторного впорядкування системи органів виконавчої влади центрального рівня з метою чіткого розмежування сфер діяльності цих органів, насамперед міністерств. У Польщі було виділено 32 загальні сектори діяльності системи державного управління, що було закріплено у законі "Про сектори урядової адміністрації" [16]. Цим самим законом було визначено, що сукупність секторів має розподілятися між міністерствами, а поділ останніх на структурні одиниці має бути таким, щоб сектору відповідав один або кілька департаментів. У такий спосіб усувається перетинання сфер діяльності міністерств, оскільки певний сектор державного управління може перебувати у віданні лише одного міністерства. Аналогічно впорядковані сфери діяльності польських центральних офісів, за кожним з яких також закріплюється певний сектор державного управління. У Чехії було виділено чотири великі сектори діяльності уряду: економічний, соціальний, сфера безпеки і законодавство [153]. Кожне міністерство було віднесено до одного з секторів, що означає розподіл їх сукупності на чотири групи.

Таким чином, на підставі аналізу досвіду країн ЦСЄ і Російської Федерації чіткий розподіл функцій між різними типами органів виконавчої влади центрального рівня і секторне впорядкування їх системи доцільно розглядати як основні заходи щодо усунення дублювання повноважень і функцій у системі цих органів. На основі таких заходів у країнах ЦСЄ було проведено структурну реорганізацію цієї системи, насамперед зменшення кількості міністерств, яких в Угорщині стало 14, у Польщі - 15, у Чехії - 15, у Словаччині - 14 (докладніше див. [7, с. 46, 54, 94, 125]). Серед цих органів є як галузеві, так і функціональні міністерства. Кількість інших органів, крім центральних офісів у Польщі, визначає уряд виходячи з його потреб.

В країнах ЦСЄ з метою спрямування діяльності органів виконавчої влади центрального рівня на ефективну реалізацію політики уряду останній має повноваження самостійно, без участі Президента або парламенту, визначати сферу (сектор) діяльності кожного міністерства, іншого органу виконавчої влади (докладніше див. [8, с. 123]). Урядові також надано повноваження визначати конкретні функції органів під цілі урядової політики відповідно до визначених законом типових функцій. У Російській Федерації у зв'язку з уже згадуваним розподілом ЦОВВ на дві групи було фактично розмежовано сфери політики між Президентом і урядом. В одних сферах політики повноваження визначати сфери діяльності та функції ЦОВВ закріплені за Президентом, а в інших - за урядом. Цим забезпечується спрямування діяльності ЦОВВ на ефективну реалізацію державної політики, розробленої, відповідно, Президентом або урядом у закріплених за ними сферах.

Одним з ключових моментів реформування системи виконавчої влади в країнах ЦСЄ стала послідовна деконцентрація функцій органів центрального рівня, насамперед міністерств, з їх передачею на регіональний і місцевий рівні (докладніше див. [11, с. 193-194; 7, с. 19-22, 72-75, 99-101, 126]). Принципи розподілу функцій передбачають, що на центральному рівні, насамперед у міністерствах, однозначно мають залишитися функції з формування державної політики, державного регулювання і контролю. Натомість функції з реалізації політики, наприклад впровадження програм економічного вирівнювання територій, науково-інноваційного розвитку, масової зайнятості, вдосконалення інфраструктури, екологічного захисту, а також функції адміністративно-господарського управління на відповідних територіях переважно мають бути передані на регіональний рівень. Більшу частину управлінських послуг населенню в перспективі планується надавати на місцевому рівні. Відповідно до зазначених принципів багато функцій державного управління послідовно передається органам виконавчої влади й органам місцевого самоврядування регіонального та місцевого рівнів. Важливим здобутком є розробка в країнах ЦСЄ досить чіткого механізму передачі функцій разом з відповідними повноваженнями і фінансовими ресурсами, що докладно висвітлений у спеціальних законах.

Характерним для країн ЦСЄ є поділ посад у міністерствах на політичні та адміністративні. Всі міністри, як вже зазначалося, є чітко вираженими політичними діячами з особливим порядком призначення і звільнення виключно через парламентські політичні процедури, а також публічною відповідальністю перед парламентом, у тому числі індивідуальною - в Польщі та Словаччині, насамперед через проце-

дури розгляду питань про довіру уряду або окремим його членам. Важливо, що зазначені особливості та механізми реалізації статусу міністрів, їх політичні функції і повноваження докладно визначені у спеціальних законах, наприклад у законі Республіки Польща “Про організацію та порядок роботи Ради Міністрів та обсяг повноважень міністрів”, у законі Республіки Угорщина “Про правовий статус і обов’язки членів уряду та державних секретарів” [25; 147]. З метою забезпечення підтримки міністра в його політичній діяльності як у самому міністерстві, так і за його межами, в Угорщині передбачено посаду політичного заступника міністра - політичного державного секретаря міністерства. Ця особа призначається і звільняється урядом за поданням міністра. Політичний заступник допомагає міністрові у формуванні політики, може його заміщувати, представляти міністерство на пленарних засіданнях парламенту, а також уряду (без права голосу). Крім того, в угорському міністерстві можуть працювати політичні радники (не більше ніж один на 1 тис. службовців). Повноваження, функції та відповідальність усіх зазначених політичних осіб, які працюють у міністерстві лише протягом терміну повноважень міністра, визначаються у спеціальних законах [156].

Адміністративним заступником міністра в польських та угорських міністерствах є адміністративний державний секретар - професійний державний службовець, який, як і політичний заступник, підпорядковується міністрові та є головою апарату міністерства [16; 147]. Він забезпечує адміністративно-оперативне керівництво цим апаратом і може заміщувати міністра за відсутності політичного державного секретаря, крім виконання політичних функцій. Угорські адміністративні державні секретарі мають від трьох до п’яти заступників, які призначаються міністрами та безпосередньо відповідають за керівництво департаментами міністерства.

В Угорщині повноваження, функції та відповідальність адміністративного заступника міністра визначаються в Законі про державну службу. Цей самий закон визначає, що адміністративні державні секретарі міністерств призначається урядом на невизначений термін. Щоправда, тривалий час їх перебування на посадах дуже залежало від політичної ситуації, зокрема особисто від міністрів, оскільки за законом дозволялося звільняти їх з посад у будь-який час без обґрунтування причин. Для виправлення такої ситуації в Угорщині у 2001 р. було законодавчо запроваджено інститут “Старшої державної служби” [147], що включає кілька сотень старших державних службовців, серед яких і адміністративні заступники міністрів. Останні відповідно до проведених змін зберігають свій статус протягом кількох років і можуть бути звільнені лише за спеціальною про-

цедурою. Чітко визначено і перелік підстав для їх звільнення, що, зокрема, виключає звільнення адміністративних державних секретарів міністерств з мотивів формування нового уряду. Таким чином, угорський досвід демонструє приклад регулювання ключових питань у забезпеченні стабільності та професійного наступництва в роботі апаратів міністерств.

Аналіз побудови *місцевого рівня системи виконавчої влади* в країнах ЦСЄ показав, що лише в Словаччині, як в Україні, існує два рівні місцевих органів виконавчої влади (район, регіон) при трьох рівнях адміністративно-територіального поділу (муніципалітет, район, регіон). В Угорщині, Польщі та Чехії реалізовано модель з одним рівнем місцевих органів виконавчої влади при двох (в Угорщині й Чехії) і навіть трьох (у Польщі) рівнях адміністративно-територіального поділу. Причому в Польщі вже визначено, що цим рівнем буде регіональний, а в Угорщині й Чехії, планується зробити. Нижчі рівні адміністративно-територіального поділу містять (в Польщі) або будуть містити (в Чехії й Угорщині) лише органи місцевого самоврядування (докладніше див. [7, с. 23-32, 73-74, 99-101, 127-130]).

Лише в Чехії стабільно існують два типи місцевих органів виконавчої влади. Першим типом є районні державні адміністрації - органи загальної компетенції, які виконують лише загальні функції реалізації державної політики, управління комунальною власністю, державного контролю тощо. Протягом 2003-2004 рр. планувалося створити регіональний рівень адміністративно-територіального поділу та відповідні державні адміністрації з одночасним скасуванням районних державних адміністрацій [155]. Другим типом є місцеві органи міністерств також на рівні районів, які виконують лише делеговані спеціальні функції та повноваження цих ЦОВВ у сферах освіти, охорони здоров'я, праці та соціального захисту тощо. В інших країнах реалізується модель з одним типом місцевих органів виконавчої влади. Так, у Польщі та Словаччині стабільно існують лише органи виконавчої влади загальної компетенції, зокрема в Польщі - регіональні державні адміністрації (воєводства), а в Словаччині - регіональні уряди і районні державні адміністрації [28; 154]. Ці органи виконують і загальні функції, і більшість делегованих спеціальних функцій ЦОВВ (як, до речі, було в Україні в 1992-1994 рр.). В обох країнах існують також окремі місцеві органи міністерств, але як тимчасове явище. В Польщі вони створюються для виконання окремих завдань і потім ліквідуються, а в Словаччині - поки що незначна їх кількість існують як постійні, але планується поступово їх ліквідувати [17; 154]. В Угорщині є лише місцеві органи ЦОВВ на рівні округів, які виконують делеговані спеціальні функції ЦОВВ. Проте пе-

редбачається їх скасувати і створити замість них регіональні державні адміністрації - органи загальної компетенції, які виконуватимуть і загальні функції, і делеговані спеціальні функції ЦОВВ [156; 158]. Таким чином, в Угорщині передбачається реалізувати модель, аналогічну існуючій у Польщі та Словаччині.

Керівники державних адміністрацій регіонального рівня у Польщі та Словаччині (воєводств, урядів) є провідниками єдиної державної політики в регіоні, які координують і контролюють виконання відповідних урядових завдань (докладніше див. [7, с. 33-35, 108]). У Словаччині керівники регіональних урядів є політичними діячами і, по суті, політичними представниками партій урядової коаліції, які призначаються на строк повноважень уряду та залежать від змін урядової політики. Ці керівники справді зосереджують увагу лише на питаннях регіональної політики та в основному звільнені від вирішення поточних питань. Подібні функції можуть бути надані керівникам регіональних державних адміністрацій в Угорщині при запланованому утворенні відповідних структур. У Польщі воєводи вирішують також і певні завдання управління на рівні регіонів, контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та надання громадських послуг. Зокрема, воєвода відповідає за весь спектр послуг, пов'язаних із забезпеченням виконання законодавства, громадського порядку та безпеки. Таким чином, керівники воєводств переважно концентрують увагу на виробленні регіональної політики, проте певною мірою вони виконують функції й адміністраторів. Керівники районних державних адміністрацій у Словаччині є політичними діячами. Натомість, у Чехії керівники районних державних адміністрацій є державними службовцями, строк перебування яких на посаді не обмежений строком повноважень уряду.

Насамкінець, доцільно розглянути досвід країн ЦСЄ щодо побудови вертикалі виконавчої влади, яка, передусім, чітко замикається на уряд (докладніше див. [8, с. 127-133]). Керівники воєводств у Польщі, районних державних адміністрацій у Чехії та регіональних урядів у Словаччині призначаються і звільняються урядом держави за поданням міністра внутрішніх справ без втручання Президента. Зазначені керівники та очолювані ними адміністрації підпорядковані, підзвітні й підконтрольні знов-таки лише уряду без втручання Президента. Те саме планується запровадити і в Угорщині в разі створення регіональних державних адміністрацій. Керівники районних державних адміністрацій у Словаччині призначаються і звільняються урядом держави за поданням керівників регіональних урядів. При цьому керівники районного рівня та очолювані ними адміністрації чітко підпорядковані регіональним урядам.

Такі чіткі субординаційні зв'язки реалізуються в країнах ЦСЄ через Міністерство внутрішніх справ, яке виконує функції спрямування, координації та контролю діяльності державних адміністрацій і має значні можливості впливу на них. Наприклад, керівники державних адміністрацій обов'язково погоджують з цим міністерством чисельність і сфери відання своїх заступників, питання їх призначення і звільнення тощо. Міністр внутрішніх справ Чехії має право скасовувати будь-яку постанову районної державної адміністрації, що суперечить законодавству й актам уряду. У зв'язку з цим також заслуговує на увагу досвід функціонування в Російській Федерації інституту повноважних представників Президента у федеральних округах, які відіграють велику роль у координації діяльності територіальних органів ЦОВВ між собою та з органами виконавчої влади суб'єктів Федерації, контролюють виконання ними законів, указів Президента, рішень уряду, загальнодержавних програм, погоджують кандидатури для призначення на керівні посади у територіальних органах ЦОВВ тощо [59].

Іншим чинником у забезпеченні чіткої вертикалі виконавчої влади в країнах ЦСЄ виступає закріплене в законах розмежування повноважень керівників державних адміністрацій і ЦОВВ стосовно підрозділів адміністрацій з метою виключення подвійного підпорядкування [17; 140; 147; 151; 155; 158]. Зокрема, в Польщі, Чехії й Словаччині підрозділи державних адміністрацій (відповідно воєводств, районних державних адміністрацій та регіональних урядів), які виконують загальні функції реалізації державної політики тощо, підпорядковуються лише керівникам адміністрацій. Останні призначають і звільняють керівників цих підрозділів за погодженням з Міністерством внутрішніх справ. Інші ЦОВВ у роботу цих підрозділів не втручаються. Натомість підрозділи, які виконують делеговані спеціальні функції ЦОВВ, підпорядковуються відповідним ЦОВВ, а керівники адміністрацій здійснюють загальний нагляд за їх діяльністю, втручаючись лише в разі порушень законодавства, невідповідності загальним цілям урядової політики тощо. Місцеві структури ЦОВВ, велика кількість яких існує в Чехії й Угорщині, безпосередньо підпорядковані, підзвітні та підконтрольні лише відповідним ЦОВВ, які самостійно призначають та звільняють їх керівників. Керівники державних адміністрацій здійснюють нагляд за діяльністю місцевих органів ЦОВВ, проте не мають щодо них ніяких владних повноважень, а можуть лише інформувати уряд держави про існуючі проблеми.

1.4. Актуальні проблеми вдосконалення системи виконавчої влади в Україні та шляхи їх вирішення з урахуванням досвіду країн Центральної та Східної Європи

Аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду, а також матеріали спеціального експертного опитування (див. Вступ), дають підстави для виділення актуальних проблем удосконалення системи виконавчої влади в Україні, визначення доцільних шляхів та вироблення конкретних рекомендацій щодо їх вирішення.

Ключова проблема вищого рівня виконавчої влади, невирішеність якої суттєво погіршує дієздатність системи в цілому, пов'язана з існуванням двох суб'єктів влади (Президента і Верховної Ради), які мають легітимне право на здійснення державної політики, та розподілом повноважень вищого органу виконавчої влади між Президентом та урядом із значною перевагою глави держави. Наслідком цього є подвійна відповідальність Кабінету Міністрів, відсутність чіткої визначеності його ролі та місця у системі державного управління, принципові перешкоди побудові чіткої виконавчої вертикалі тощо. Уряди часто є заручниками політичних конфліктів між Президентом та Верховною Радою, що не дає можливості забезпечити як послідовність і узгодженість у діяльності окремого уряду, так і наступність діяльності урядів при їх зміні.

Така ситуація не спостерігається ні в країнах ЦСЄ, ні в Російській Федерації. У країнах ЦСЄ уряд, отримавши вотум довіри Парламенту через схвалення урядової політичної програми, в межах цієї програми самостійно формує політику та реалізує її через керівництво системою органів виконавчої влади. Втручання парламенту в роботу уряду, насамперед припинення його повноважень, можливе лише через політичні процедури, що реалізують принцип політичної відповідальності уряду шляхом публічного схвалення його програми діяльності та висловлення йому недовіри. У Російській Федерації ситуація інша, але також визначена. Уряд реально відповідальний лише перед Президентом, який відіграє вирішальну роль у формуванні уряду та самостійно вирішує питання про його відставку. Останній лише виконує політичну програму Президента, який згідно з Конституцією визначає основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики держави.

Ураховуючи зазначене, подальшому реформуванню системи органів виконавчої влади має передувати чіткий політичний вибір між президентською та парламентською моделлю політичної організації влади шляхом проведення політичної реформи. Без такого принципо-

вого вибору, як показав досвід проведення адміністративної реформи в Україні, навряд чи можлива побудова дієздатної виконавчої влади внаслідок боротьби за контроль над нею між Президентом та Верховною Радою. З цього погляду логічним є розгляд питання проведення політичної реформи через втілення положень проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України" (реєстраційний № 4180) [127].

Запропонований проект змін до Конституції України передбачає вибір на користь моделі парламентської республіки, значне розширення повноважень Кабінету Міністрів, усунення його подвійної відповідальності та розширення самостійності, надає можливість чітко вибудувати вертикаль виконавчої влади, підпорядковану урядові. Разом з тим знову закладаються певні невідповідності між запропонованою моделлю, що передбачає сильний і самостійний Кабінет Міністрів, та організацією вищого рівня виконавчої влади. Запропонований у проекті змін до Конституції України механізм формування та відставки уряду знову не втілює повною мірою обов'язковий для парламентської моделі та реалізований у країнах ЦСЄ принцип політичної відповідальності уряду через виключно політичні процедури. Передбачається можливість припинення повноважень Кабінету Міністрів не лише через політичну процедуру висловлення йому недовіри, а й шляхом простого звільнення Прем'єр-міністра без обмежень у будь-який час, причому процедура такого звільнення в Конституції не визначається (так, як зараз це може зробити Президент). Планується розширити повноваження Кабінету Міністрів щодо формування та перетворення системи органів виконавчої влади, проте великі повноваження залишаються й у Президента, що закладає конфлікт між цими двома інституціями. У Президента залишається можливість безпосередньо втручатися в роботу Кабінету Міністрів шляхом припинення дії його актів через їх невідповідності Конституції або законам до рішення Конституційного Суду або Генерально-го прокурора.

Отже, якщо вибрати модель парламентської республіки, то доцільно чітко виписати в Конституції саме політичний механізм формування та припинення повноважень Кабінету Міністрів, який передбачає виключно політичні процедури. Такий механізм має реалізувати принцип політичної відповідальності уряду перед парламентом через схвалення його програми діяльності та висловлення йому недовіри у разі неналежного виконання цієї програми. Конкретизація згаданого механізму може бути різною. У такому разі доцільно послідовно реалізувати ідею сильного і самостійного уряду і, виходячи з цього вирішувати проблеми побудови та функціонування системи органів виконавчої влади, скориставшись досвідом країн ЦСЄ. Якщо

ж зробити вибір на користь президентської моделі політичної організації влади, то доцільно чітко та однозначно віднести до компетенції Президента відповідальність Кабінету Міністрів, а також процедури його формування та припинення повноважень. Залежно від зробленого вибору можна скористатися відповідним досвідом країн ЦСЄ або Російської Федерації.

У будь-якому разі запровадження тієї чи іншої моделі політичної організації влади лише створює певні умови, проте саме по собі не вирішує всього комплексу проблем, пов'язаних з формуванням ефективної системи виконавчої влади. Виходячи з цього доцільно визначити сукупність зазначених проблем та можливих шляхів їх вирішення враховуючи досвід вищезгаданих країн.

Насамперед у разі вибору парламентської моделі політичної організації влади логічно постає проблема розширення повноважень Кабінету Міністрів для забезпечення його статусу як центру формування та реалізації політики в межах політичної програми, схваленої парламентом. Для ефективного виконання Кабінетом Міністрів політичних функцій доцільним є посилення його ролі у законодавчому процесі в більшому обсязі, ніж це передбачено у Концепції, як це практично реалізується у країнах ЦСЄ. Наприклад, у Чехії та Словаччині прийняті закони, крім Президента і голови парламенту, мають бути підписані головою уряду - лише тоді вони вважаються чинними. В усіх країнах уряд має певні повноваження щодо ініціювання прискореного або навіть термінового розгляду законопроектів та інші можливості. У Польщі за дозволом парламенту постанови уряду можуть набувати чинності закону тощо.

За умов парламентської моделі необхідне також розширення повноважень Кабінету Міністрів щодо керівництва системою органів виконавчої влади. При цьому варто використати досвід країн ЦСЄ, в яких обсяг повноважень уряду є більшим, ніж передбачено в Концепції. Зокрема, в цих країнах керівників органів виконавчої влади центрального рівня, крім членів уряду, та керівників місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції (якщо такі органи в країні існують) призначає та звільняє самостійно уряд. Крім того, кількість і склад міністерств та інших ЦОВВ (якщо такі існують), питання їх утворення, ліквідації та реорганізації визначаються лише спеціальними законами, які обов'язково приймаються за участю уряду.

У разі ж президентської моделі розширення повноважень Кабінету Міністрів у зазначеному обсязі не видається доцільним. Проте для підвищення дієздатності системи виконавчої влади варто скористатися досвідом Російської Федерації, уряд якої має додаткові повноваження порівняно з Кабінетом Міністрів України. Зокрема, він само-

стійно призначає і звільняє керівників ЦОВВ - не членів уряду, які належать до групи керованих урядом, без його висновку не можуть бути внесені у Державну Думу законопроекти з низки питань тощо.

Парламентська модель політичної організації влади зумовлює необхідність відповідного врегулювання відносин Кабінету Міністрів з Верховною Радою та Президентом згідно з досвідом країн ЦСЄ це передбачає виключення безпосереднього втручання Президента і парламенту в діяльність уряду. Зокрема, акти уряду можуть бути скасовані лише Конституційним Судом, а відносини уряду з парламентом - докладно врегульовані в спеціальному законі. Президентські структури не втручаються в роботу уряду, оскільки останній цілком незалежний у своїй діяльності від Президента.

Перетворення членів уряду на політичних діячів, зумовлене парламентською моделлю, передбачає вирішення проблеми повноцінного правового забезпечення розподілу політичних й адміністративних посад. Згідно з даними експертного опитування (див. Вступ), лише 9% респондентів вважають, що в такому розподілі досягнуто очікуваного результату. Для вирішення цієї проблеми необхідно створити відповідні механізми реалізації статусу як політичних діячів, так і професійних державних службовців. Згідно з досвідом країн ЦСЄ реалізація статусу політичних діячів потребує, насамперед, знов-таки запровадження в Конституції суто політичних процедур формування та припинення повноважень уряду, що реалізують принцип його політичної відповідальності. Крім того, доцільно ввести посаду політичного заступника міністра, оскільки без нього міністр не має підтримки у своїй політичній діяльності як у самому міністерстві, так і за його межами. Це, до речі, передбачалося в попередньому варіанті Концепції. Заслугує на увагу також досвід Угорщини щодо введення у міністерствах посад політичних радників. В цілому можливо детально визначити статус, функції та повноваження політичних діячів у спеціальному законі. Реалізація статусу професійних державних службовців, як показує, наприклад, досвід Угорщини, вимагає надання керівникові апарату міністерства статусу державного службовця, який перебуває на посаді незалежно від змін політичного курсу і політичних діячів. У цій країні законом запроваджено відповідний інститут "Старшої державної служби".

Потребує вирішення проблема відповідності між функціями Секретаріату Кабінету Міністрів та статусом, способом призначення і звільнення його керівних осіб. На основі досвіду країн ЦСЄ не можна однозначно рекомендувати обмеження функцій апарату лише забезпеченням діяльності уряду без втручання у формування політики. Така ситуація справді характерна для Польщі та Чехії. На відміну від цьо-

го, в Угорщині адміністрація прем'єр-міністра відіграє велику роль у формуванні політики, зокрема через інститут політичних державних секретарів. Проте в усіх країнах ЦСЄ статус, повноваження, порядок призначення і звільнення керівника апарату уряду та його заступників відповідає як його особистим функціям, так і функціям цього апарату в цілому. Наприклад, в Угорщині адміністрація прем'єр-міністра виконує певні функції з розробки політики, тому її керівник є членом уряду. Він та його політичні заступники мають статус політичних діячів. У Чехії та Польщі, де апарат уряду не втручається у формування політики, його керівник та заступники є державними службовцями. Таким чином, доцільно привести статус керівних осіб Секретаріату Кабінету Міністрів України та спосіб вирішення кадрових питань щодо них у відповідність з функціями Секретаріату.

Актуальною проблемою залишається недосконалість наявної на сьогодні схеми прийняття політичних рішень, що пов'язана з подвійним механізмом погодження проектів актів уряду, неефективною міжвідомчою координацією, недостатньою узгодженістю рішень Президента й уряду. Згідно з даними експертного опитування (див. Вступ та [36, с.21]), 85% респондентів вважають, що не досягнуті або лише частково досягнуті прозорість та чіткість процедур прийняття рішень, а 93% - що не підвищилася або лише частково підвищилася ефективність прийняття управлінських рішень.

Для вирішення зазначеної проблеми в Угорщині та Чехії запроваджено спеціальні процедури безпосередніх горизонтальних узгоджень при підготовці проектів актів уряду відповідними підрозділами заінтересованих міністерств та інших органів виконавчої влади, що координуються відповідно політичними державними секретарями (в Угорщині) та віце-прем'єр-міністрами (в Чехії) за допомогою підрозділів апарату уряду. В Чехії практикуються такі узгодження з використанням електронної пошти. Важливою формою міжвідомчої координації в Угорщині є засідання адміністративних державних секретарів міністерств, що скликаються апаратом уряду і відіграють роль "фільтра" проектів рішень. У разі вибору президентської моделі заслуговує на увагу досвід Російської Федерації, в якій нещодавно ЦОВВ було розподілено на дві групи, однією з яких керує Президент, а іншою - уряд. Це означає, що було розподілено сфери державної політики між Президентом та урядом, політичні рішення яких тепер не повинні дублюватися. Існує й інший подібний досвід країн ЦСЄ та Російської Федерації.

Як покаже досвід адміністративної реформи в Україні, однією з ключових є проблема оптимальної функціональної організації системи виконавчої влади на центральному рівні, що пов'язана з не досить чітким розподілом функцій у цій системі, необхідністю реаль-

ного утвердження в ній провідного місця міністерств як розробників галузевої політики, дублюванням функцій, що залишається типовим для цієї системи. Наявність перелічених аспектів проблеми підтверджується даними експертного опитування (див. Вступ). Зокрема, лише 30% експертів вважають, що міністерства повністю перетворилися на основних суб'єктів формування і реалізації політики у відповідних сферах діяльності; лише 9% - що повністю усунуто дублювання функцій у системі ЦОВВ.

З метою усунення дублювання функцій, як свідчить досвід країн ЦСЄ і Російської Федерації, потрібно в спеціальному нормативно-правовому акті чітко визначити типи функції цих органів, зокрема ключові - з формування державної політики, її реалізації та надання управлінських послуг населенню, та розподілити їх між різними типами органів виконавчої влади. При цьому один і той самий тип функцій не може бути закріплений за двома і більше типами органів. Для визначення конкретного переліку функцій різних типів органів виконавчої влади необхідно провести повне функціональне обстеження ЦОВВ, систематизувати та типізувати виявлені функції, в тому числі загальні та спеціальні, що доцільно закріпити у спеціальному законі.

З метою утвердження провідної ролі міністерств у системі органів виконавчої влади функції формування державної політики у відповідних сферах (секторах) діяльності мають бути закріплені виключно за міністерствами, як у країнах ЦСЄ і в Російській Федерації. Недотримання цього правила, як показує вітчизняний досвід, призводить до існування в багатьох сферах управління інших центрів формування політики, крім міністерств, або, навіть до формування секторної політики взагалі без участі міністерств, що суттєво знижує ефективність формування та реалізації політики уряду. З цього погляду недоцільними є ЦОВВ із спеціальним статусом, подібних до яких немає ні в країнах ЦСЄ, ні в Російській Федерації. Для забезпечення провідної ролі міністерств, як в усіх згаданих країнах є сенс надати міністерствам реальні можливості спрямовувати, координувати і контролювати діяльність решти органів виконавчої влади центрального рівня. Для цього відповідні керівні повноваження щодо конкретних органів мають бути передані міністрам від віце-прем'єр-міністрів.

Важливе значення має також вирішення проблеми чіткого розподілу сфер діяльності ЦОВВ та її спрямування на ефективну реалізацію державної політики. Доцільно скористатися досвідом Польщі та Чехії, в яких було визначено перелік секторів діяльності уряду (наприклад у Польщі - 32 сектори) з їх наступним розподілом між міністерствами. В Польщі за законом певний сектор може перебувати у віданні лише одного міністерства, що виключає перетинання їх сфер

діяльності і, відповідно, дублювання ними функцій формування секторної політики. За секторами розподіляються в Польщі і сфери діяльності центральних офісів.

З метою спрямування діяльності ЦОВВ на ефективну реалізацію державної політики в разі прийняття парламентської моделі варто подібно до країн ЦСЄ, надати уряду повноваження самостійно, без участі Президента або парламенту, закріплювати за кожним ЦОВВ сфери (сектори) діяльності в межах їх переліку, встановленого законом, а також визначати конкретні функції ЦОВВ та інших органів виконавчої влади залежно від цілей політики уряду відповідно до закріплених законом типових функцій. В разі вибору президентської моделі можна рекомендувати, грунтуючись на досвіді Російської Федерації, чітко розподілити сфери політики та відповідні органи виконавчої влади на дві групи між Президентом і урядом відповідно, а також повноваження визначати сфери діяльності та функції цих органів.

З попередніми двома проблемами тісно пов'язана проблема структурного впорядкування системи органів виконавчої влади на центральному рівні як за типами органів, так і за їх кількістю. За даними експертного опитування (див. Вступ), лише 6% респондентів вважають, що досягнуто очікуваного результату в оптимізації структури ЦОВВ. В Україні загалом налічується одразу п'ять типів органів виконавчої влади на центральному рівні - міністерства, державні комітети, ЦОВВ із спеціальним статусом, урядові органи державного управління у складі ЦОВВ, департаменти (служби) у складі ЦОВВ зі спеціальним статусом. Це додатково спричинює дублювання функцій у системі органів виконавчої влади, існування в певних секторах діяльності інших центрів вироблення політики, крім міністерств, насамперед ЦОВВ із спеціальним статусом, надмірної загальної кількості ЦОВВ.

Тому, спираючись на досвід країн ЦСЄ та Російської Федерації, можна рекомендувати зменшити кількість типів органів виконавчої влади принаймні до трьох, як у Польщі (міністерства, центральні офіси, державні агентства) та Російській Федерації (федеральні міністерства, федеральні служби, федеральні агентства), ліквідувавши ЦОВВ із спеціальним статусом. До цих трьох типів органів доцільно включити урядові органи державного управління, що безпосередньо підпорядковані уряду як самостійні органи, ліквідувавши подібні структури у складі ЦОВВ. За цими органами, які в країнах ЦСЄ є важливими спеціальними інструментами реалізації політики уряду, мають бути закріплені функції оперативного вирішення невідкладних конкретних проблем, окремі функції державного управління або надання управлінських

послуг у певних секторах діяльності. Зокрема, можна скористатися польським досвідом діяльності державних агентств.

Кількість і склад міністерств та інших органів виконавчої влади центрального рівня, як свідчить досвід країн ЦСЄ, доцільно визначати відповідно до розподілу функцій між різними типами органів і секторного впорядкування їх системи лише за результатами ґрунтовного функціонального обстеження. Цілком можливо, подібно до Польщі визначити ці параметри системи ЦОВВ відповідно до заздалегідь сформованого переліку секторів діяльності уряду. Крім того, як показує досвід країн ЦСЄ, кількість та склад міністерств, які можуть бути як галузевими, так і функціональними, доцільно закріпити спеціальним законом.

Заслугує на увагу досвід країн ЦСЄ щодо вирішення проблеми деконцентрації функцій ЦОВВ та їх чіткого розподілу між центральним та місцевим рівнями виконавчої влади. За даними експертного опитування (див. Вступ), 81% респондентів відзначили, що у вирішенні зазначеної проблеми очікуваного результату не досягнуто або досягнуто лише частково.

У країнах ЦСЄ послідовно здійснюється розподіл цих функцій, відповідно до якого на центральному рівні, насамперед у міністерств, однозначно мають залишитися функції з формування державної політики, державного регулювання і контролю. Натомість функції з реалізації політики та адміністративно-господарського управління на відповідних територіях переважно мають бути передані на регіональний рівень. Більшість управлінських послуг населенню в перспективі планується надавати на місцевому рівні. Важливим для України є досвід створення досить чіткого механізму передачі функцій разом з відповідними повноваженнями і фінансовими ресурсами, що детально викладений у спеціальних законах.

На адміністративну систему негативно впливає невирішеність проблеми побудови чіткої вертикалі виконавчої влади, на що вказують 60% респондентів проведеного експертного опитування (див. Вступ). На сьогодні МДА та їх голови подвійно відповідальні, перед Президентом та Кабінетом Міністрів, а також підзвітні й підконтрольні їм структурні підрозділи МДА та місцеві структури (підрозділи) ЦОВВ функціонують на засадах подвійного підпорядкування - головам МДА та відповідним ЦОВВ. У результаті простежується фактично дві вертикалі підпорядкування місцевих органів виконавчої влади - "президентська" та "урядова". З них більш дієвою є перша, оскільки ключові владні повноваження щодо МДА зосереджені у Президента, хоча виконавча вертикаль мала б замикатися на уряд, враховуючи його статус.

Такий дуалізм суттєво знижує дієздатність виконавчої влади на місцях. З метою його усунення в разі вибору парламентської мо-

делі політичної організації влади доцільно скористатися досвідом побудови вертикалі виконавчої влади в країнах ЦСЄ, насамперед запровадити підпорядкування МДА та їх голів лише урядові, як це і передбачено проектом змін до Конституції України. Можливо, варто закріпити за певним міністерством функції спрямування, координації та контролю діяльності державних адміністрацій, враховуючи відповідну практику країн ЦСЄ. У цих країнах такі функції виконує міністерство внутрішніх справ, що має, зокрема, повноваження узгоджувати найголовніші кадрові й організаційні питання щодо державних адміністрацій. Те саме можна рекомендувати й у разі вибору президентської моделі, оскільки Президент може впливати на МДА через уряд. Цілком можливо скористатися досвідом Російської Федерації, де існує інститут повноважних представників Президента у федеральних округах, які відіграють велику роль у координації діяльності територіальних органів ЦОВВ між собою та з органами виконавчої влади суб'єктів Федерації, здійснюють контроль реалізації цими органами державної політики на відповідних територіях.

Крім того, доцільно чітко розмежувати управлінські повноваження керівників МДА та ЦОВВ стосовно підрозділів цих адміністрацій з метою виключення подвійного підпорядкування. Наприклад, у Польщі та Словаччині керівники воєводств та регіональних урядів безпосередньо управляють підрозділами, які виконують загальні функції з реалізації державної політики на відповідних територіях і не втручаються в діяльність інших підрозділів, здійснюючи лише загальний нагляд за ними. Крім того, численні місцеві органи ЦОВВ у Чехії та Угорщині, безпосередньо підпорядковані лише відповідним ЦОВВ.

Іншою проблемою на місцевому рівні є відсутність чіткого розмежування функцій між підрозділами МДА і місцевими органами (підрозділами) ЦОВВ, що перешкоджає узгодженому вирішенню як загальнодержавних, так і галузевих завдань. Хоча МДА є органами загальної компетенції, проте законом на них покладено виконання на відповідних територіях загальних функцій з реалізації державної політики, управління комунальною власністю, державного контролю тощо, а також спеціальних функцій у різних сферах суспільного життя, а саме науки, освіти, охорони здоров'я, культури тощо [32]. Проте такі самі спеціальні функції закріплені за місцевими органами (підрозділами) ЦОВВ, які, згідно з проведеним у [133] аналізом часто діють поряд з відповідними підрозділами МДА. Логічними наслідками такого становища є дублювання функцій і нерозмежування сфер відповідальності зазначених структур. Ця думка підтверджується на прикладі Одеської області в роботі С.Саханенка [133], який відзначає також латентне протистояння і навіть конфлікти на місцевому рівні виконавчої влади.

Для вирішення зазначеної проблеми в разі існування на місцевому рівні двох типів органів виконавчої влади необхідно провести чіткий розподіл функцій між ними, як це робиться в Чехії, де державні адміністрації як органи загальної компетенції виконують лише загальні функції реалізації державної політики, управління комунальною власністю, державного контролю тощо, а місцеві органи міністерств - лише делеговані спеціальні функції останніх у різних сферах суспільного життя. У Польщі, Угорщині й Словаччині реалізується модель з одним типом місцевих органів виконавчої влади - державними адміністраціями. Спираючись на досвід зазначених країн, можна також рекомендувати реалізувати положення Концепції щодо надання головам ОДА функцій провідників єдиної державної політики в регіонах. Проте ступінь звільнення таких керівників від вирішення поточних питань у цих країнах різний - в Словаччині це яскраво виражені політичні діячі, а в Польщі - певною мірою й адміністратори.

З двома попередніми проблемами безпосередньо пов'язана проблема оптимальної побудови системи місцевих органів виконавчої влади. В Україні існує два типи місцевих органів виконавчої влади (МДА та місцеві органи ЦОВВ) на двох з трьох рівнів адміністративно-територіального поділу. Така складна структура системи сама по собі породжує труднощі побудови чіткої вертикалі виконавчої влади, розподілу функцій між рівнями і типами місцевих органів виконавчої влади. Значних зусиль потребує налагодження узгодженої взаємодії між цими органами. Такі самі висновки містяться в уже згадуваній роботі [133], автор якої, зокрема, зазначає, що на координацію роботи ОДА з місцевими органами (підрозділами) ЦОВВ в Одеській області витрачається в середньому до 20% робочого часу посадових осіб зазначених органів. Зауважимо також, що існування паралельних структур призводить до збільшення чисельності службовців на місцевому рівні.

Тому видається доцільним скористатися досвідом Польщі, Словаччини та Угорщини, в яких реалізується модель з одним типом місцевих органів виконавчої влади - державними адміністраціями (органами загальної компетенції), які виконують на відповідних територіях і загальні, і делеговані спеціальні функції ЦОВВ (як, до речі, було в Україні в 1992-1994 рр.). Крім того, у зв'язку з процесами децентралізації варто звернути увагу на те, що лише у Словаччині, як і в Україні, існує два рівні місцевих органів виконавчої влади при трьох рівнях адміністративно-територіального поділу. В Польщі, Чехії та Угорщині місцеві органи виконавчої влади є лише на регіональному рівні.

Нарешті, виходячи з досвіду країн ЦСЄ можна констатувати, що запропоновані зміни потребують закріплення у спеціальних законах. Передусім необхідно прийняти, врешті-решт, базові закони про Кабінет Міністрів та ЦОВВ.

Реформування місцевого самоврядування в Центральній та Східній Європі: уроки для України

2.1. Концептуальні засади та особливості реалізації реформи місцевого самоврядування в країнах Центральної та Східної Європи

З урахуванням євроінтеграційної перспективи розвитку України становить інтерес напрацьований досвід реформування системи місцевого самоврядування країн ЦСЄ, зокрема в тих із них, в яких адміністративна реформа проводилася одночасно з підготовкою до вступу в ЄС (зокрема Польщі, Угорщині, Чехії, Словаччині) і була підпорядкована з тими чи іншими особливостями вимогами членства в зазначеній спільноті.

Аналіз досвіду реформування місцевого самоврядування в посттоталітарних країнах ЦСЄ дає змогу:

- розкрити шляхом порівняльного аналізу основні тенденції та закономірності цього складного і суперечливого діалектичного процесу;
- усвідомити суть і шляхи подолання опору старої монопольної системи та нових перешкод, які виникли в процесі реформування і суттєво стримували цей процес;
- глибше осмислити власні проблеми, які постають перед Україною в процесі трансформаційних змін, спираючись на досвід країн ЦСЄ, і визначити найбільш дієві й ефективні способи їх практичного вирішення;
- визначити можливість і доцільність адаптації цього досвіду в ході реформування системи місцевого самоврядування в Україні.

Виходячи зі специфіки кожної країни, йдеться не про механічне перенесення моделей реформування системи місцевого самоврядування, а про творче використання сукупності аспектів та закономірностей адміністративного реформування в країнах ЦСЄ, які можуть бути адаптовані до українських умов, а також про врахування проблем і помилок, що існували в підготовці і проведенні реформ, з метою їх уникнення в Україні.

Мета, основні напрями, вибір шляху реформування

На відміну від країн Заходу в країнах ЦСЄ реформи місцевого самоврядування розпочалися тільки після демократичних перетворень, що відбулися на рубежі 90-х рр. ХХ ст., та були, передусім, спрямовані на демонтаж тоталітарного політичного режиму. Вже на початку політичної та економічної трансформації 1989-1990 рр. для більшості країн ЦСЄ стало очевидним, що системні зміни залишаться неефективними, поки не буде здійснено децентралізацію влади і не створено інститути та структури автономного місцевого самоврядування. Основними напрямками реформ у цих країнах, на думку англійського вченого Т.Верхейна, стали:

- визначення оптимальної кількості самоврядних одиниць;
- розподіл функцій між центром і органами місцевого самоврядування;
- розподіл власності між рівнями управління;
- досягнення рівноваги між незалежністю місцевих органів влади й потребою в централізованому контролі за бюджетними надходженнями;
- чіткий розподіл повноважень між місцевими державними адміністраціями та місцевими органами самоврядування;
- пошук нової владної рівноваги між центральною владою та органами місцевого самоврядування [11, с. 194].

Тому, на думку польських дослідників Й.Регульської та Є.Регульського, реформи місцевого самоврядування в посттоталітарних країнах сприяли здійсненню трансформації принаймні у п'яти сферах:

- *політичній* - через запровадження вільних виборів до органів місцевого самоврядування та відхід від політичної монополії;
- *системній* - через конституційні гарантії законодавчої автономії органів місцевого самоврядування;
- *економічній* - через перехід від централізованої системи управління та планової економіки до системи, основою якої є ринок;
- *адміністративній* - через скасування керованих з центру рад і делегування низки обов'язків центральної адміністрації органам місцевого самоврядування;
- *громадянській* - через започаткування відбудови громадянського суспільства, основою якого є активна участь громадян у прийнятті рішень та вільне вираження своїх поглядів, включаючи право не погоджуватися" [129, с. 2].

Реформа розглядалася як спосіб створення нових політичних та економічних умов для місцевих громад, як шлях до звільнення від політичної монополії й обмеження особистих свобод, як прояв звільнення від соціалістичної спадщини та прагнення посткомуністичних країн відродити свою ідентичність.

Хоча загальні мотиви реформування в різних країнах ЦСЄ здаються подібними, самі моделі трансформації та способи їх реалізації досить різняться. Відмінності коріняться в різній структурі політичних та економічних сил та історико-культурних особливостей кожної країни.

На початку “перехідного періоду” півтора десятиріч тому політичні еліти нових демократій країн ЦСЄ опинилися перед нелегким вибором варіанта розвитку подій: оголосити місцеві вибори, а систему реформувати та запровадити пізніше, чи спочатку здійснити законодавчі зміни, а вже потім оголосити вибори?

Восени 1989 р. таке стратегічне питання постало і перед Польщею. Уповноважений з проведення реформи місцевого самоврядування в уряді Т.Мазовецького (1989-1990 рр.), співзасновник та Президент Фондації розвитку місцевої демократії в Польщі Єжи Регульський пригадає: “Вибір, без сумніву, був нелегким. Перший варіант був бажаним з політичної точки зору, оскільки громадськість вимагала негайних кадрових змін, зокрема щодо головних місцевих начальників, які вважалися символом комуністичної влади. Крім того, з різних куточків країни надходили сигнали про те, що номенклатура почала висуватися на пости, які дозволили б їй згодом взяти під контроль місцеву економіку. З іншого боку, введення у стару структуру людей, які не мали ні досвіду, ні знань про функціонування демократичних інститутів, неминуче призвело б до подальшого послаблення цих структур і створення додаткових перешкод для майбутніх реформ. Попри потужний спротив, було вирішено спочатку змінити законодавство, і лише потім провести місцеві вибори. Тепер, у ретроспективі, зрозуміло, що в разі прийняття протилежного рішення реформа мала б ще менші шанси для впровадження [129, с. 3].

Водночас багато країн ЦСЄ, в тому числі й Україна, пішли іншим шляхом. Спочатку вони обрали органи місцевої влади, а вже потім приступили до реформування системи. У результаті це призвело до уповільнення реформ. Проте більшість країн регіону просто не мала іншої альтернативи. Виняток становила лише Угорщина, де низку економічних реформ було проведено вже у 1980-х рр. і, яка виявилася готовою відповісти на цей виклик [15, с. 64].

Старі монополії та нові бар'єри на шляху реформування місцевої влади

Для успіху реформ місцевого самоврядування в країнах ЦСЄ передусім необхідно було “зруйнувати п'ять могутніх монополій, на яких трималася комуністична система”:

- *політичну монополію*, основою якої була однопартійність влади;
- *державна монополія* в усіх сферах громадського життя, тобто принцип однорідності державної влади;
- *монополію централізованого контролю за громадськими фінансами*;
- *монополію державної власності*;
- *монополію централізованого громадського управління* [129, с. 3].

У зв'язку з різним рівнем монополізації суспільного життя стартові умови для реформування та масштаб реформ у кожній з країн регіону виявилися неоднаковими. Тому шляхи до децентралізації вони вибрали різні.

Руйнування політичної монополії відбулося з 1989 по 1992 рр., коли майже всі країни ЦСЄ і низки республік колишнього СРСР (Латвія, Литва, Естонія та Україна) провели перші демократичні вибори до місцевих органів влади. У Польщі ці вибори передували вільним парламентським виборам, в Україні відбулися одночасно з ними, в інших країнах були проведені після виборів до парламенту.

Перемогу на цих виборах здобули демократичні сили, альтернативні діючим центральним урядам. Останні вжили рішучих заходів щодо збереження політичної влади на центральному рівні. У Хорватії, а пізніше в Югославії, уряди навіть відмовилися визнати результати виборів і передати владу законно обраному місцевому керівництву (1996 р.). Це ставило під загрозу не лише реформу місцевого самоврядування, а й успіх адміністративних реформ у цілому. Саме тому Парламентська Асамблея Ради Європи навіть позитивне вирішення цього питання поставила умовою прийняття Хорватії до цієї організації [152].

Руйнування принципу однорідності влади в державі відбулося шляхом передачі конституційно визначених самоврядних повноважень від центральної влади місцевій. У Польщі це було здійснено шляхом прийняття поправки до чинної Конституції, в Болгарії та Румунії - через прийняття (ухвалення) нової конституції.

Конституційне право місцевої влади було визнане практично в усіх країнах регіону, хоча й з різними застереженнями. Однорідність влади було скасовано, державну монополію знищено, сферу справ

місцевого значення виключено з юрисдикції центрального уряду і передано до компетенції місцевої влади. Винятком є лише Білорусь, де конституція визначає подвійну роль місцевих і регіональних органів влади.

Але уряди країн ЦСЄ й далі обмежують автономність самоврядування. Так, у Конституції Румунії 1991 р. йдеться не так про місцеве самоврядування, як про місцеві органи державного управління. Уряд навіть залишає за собою право розпустити місцеву раду (розд. 2, ст. 111) [144, с. 148].

Сильний спротив у майже всіх країнах регіону, що розглядається, викликали й плани створення другого, регіонального рівня самоврядування. Лише восени 1997 р. окружний рівень було запроваджено у Чехії, а влітку 1998 р. аналогічну реформу проведено у Польщі [3, с. 5]. Це не викликає подиву, адже створення самоврядних регіонів є серйозною загрозою владі центральної адміністрації, оскільки значна частина бюджетних коштів передається регіонам, а обрані регіональні представники спільно з керівниками місцевого рівня утворюють новий осередок консолідованої політичної влади, здатний чинити потужний тиск на центр.

Руйнування монополії централізованого контролю за місцевими фінансами в країнах ЦСЄ стало найбільшою проблемою децентралізації. Небажання центральної влади ділитися своїми фінансальними повноваженнями перетворилося на типове явище в регіоні. Хоча в багатьох країнах було розроблено критерії розрахунку центральних субсидій місцевій владі і тим самим суттєво обмежено свавілля чиновників центральної адміністрації, справжньої фінансової автономії органи місцевого самоврядування так і не отримали. Навпаки, спостерігалася протилежна тенденція. Намагаючись покращити свою бюджетну ситуацію, центральні уряди почали передавати все більше своїх зобов'язань місцевим урядам, не надаючи при цьому достатніх коштів для їх виконання. Як наслідок місцеві органи влади часто змушені були виконувати нові зобов'язання за рахунок інших потреб громади. Це підірвало довіру суспільства до ідеї самоврядування і навіть створювало громадську підтримку для збереження центральної бюрократії.

Питання недостатньої фінансової незалежності органів місцевого самоврядування набуло такого резонансу, що в жовтні 1996 р. з цього приводу в Лісабоні було проведено спеціальну конференцію міністрів країн-членів Ради Європи. У Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованій майже всіма європейськими державами, чітко вказується, що "кількість фінансових ресурсів місцевих громад має бути пропорційною кількості зобов'язань та повноважень, переданих їм Конституцією або законом" (ст. 9). У цій самій

статті далі йдеться про те, що “принаймні частина фінансових ресурсів місцевих громад має забезпечуватися місцевими податками та зборами, ставки яких визначаються громадами в межах чинного законодавства” [23]. Але ця норма майже повністю ігнорується. Уряди та парламенти не готові відмовитися від своєї монополії у визначенні зобов’язань громадян і прагнуть зберегти у якомога повнішій формі централізовану систему бюджетного планування та управління. Так, у Чехії значну частку муніципальних бюджетів становлять субсидії та дотації міністерства фінансів, а центральні та окружні адміністрації наділені правом здійснювати контроль за використанням цих коштів. У Румунії субсидії центру фінансують майже 85% місцевих витрат [129, с. 6]. Часто місцевій владі не дозволяється визначати ставки податків, оскільки це право є прерогативою національних законодавчих органів (Литва, Македонія, Польща, Словенія). Зрештою, це призводить до обмеження можливостей місцевої влади вирішувати локальні питання.

У цілому знищення монополій, що слугували опорою соціалізму, та визнання соціального, економічного та політичного плюралізму означало рішучий поворот від тоталітаризму, сприяло утвердженню основ реального місцевого самоврядування. Водночас скасування старих монополій спричинило сильний спротив у всіх країнах регіону. Небажання центральних інституцій втратити владу виявилось у їх діях, спрямованих на гальмування децентралізації. Зазначене зумовлює необхідність уважно й неупереджено проаналізувати досвід реформ місцевого самоврядування в країнах ЦСЄ протягом останніх років з метою глибшого осмислення власних проблем трансформаційного періоду, визначення дієвих способів їх практичного вирішення.

2.2. Використання досвіду країн Центральної та Східної Європи у процесі розбудови місцевого самоврядування в Україні

Подальше реформування системи місцевого самоврядування в Україні має відбуватися в процесі адміністративної реформи на місцевому та регіональному рівнях, реалізації Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування, трансформації адміністративно-територіального устрою, здійснення державної регіональної політики. Саме такий підхід передбачають розроблені експертально матеріали Державної стратегії управління місцевим та регіональним розвитком (далі - Стратегії) з пакетом законодавчих пропозицій. Головна їх ідея полягає в тому, щоб радикально змінити чинну модель терито-

ріальної організації влади, привести їх у відповідність з європейськими засадами і світовими стандартами шляхом перерозподілу владних повноважень на користь місцевого самоврядування [19; 20].

Якщо розглядати запропонований проект Стратегії кризь при зму досвіду країн ЦСЄ, то легко переконатися, що цей досвід може бути корисним з погляду як визначення найважливіших концептуальних питань удосконалення влади на місцевому і регіональному рівнях, так і практичного вирішення актуальних проблем подальшого розвитку місцевого самоврядування та його державної підтримки в Україні.

Концептуальні засади реформування системи місцевого самоврядування

Досвід реформування системи місцевого самоврядування в країнах ЦСЄ концептуально:

- ◆ допомагає визначити найбільш прийнятну для України концепцію організації влади. Аналіз державницької, громадської парадигм місцевого самоврядування, їх поширених модифікацій та інших концепцій організації влади на місцях дають змогу трактувати державне і самоврядне управління як нерозривну діалектичну єдність процесу управління громадськими (публічними) справами. Приклад країн ЦСЄ дає змогу дійти висновку, що найбільш актуальною для України як у теоретичному, так і в практичному плані є так звана громадсько-державницька парадигма місцевого самоврядування, як не протиставляє, а поєднує в собі державні і самоврядні засади й регулює їх відношення;

- ◆ переконує на прикладі взаємодії різних гілок влади та органів місцевого самоврядування Угорщини, Чехії та Польщі в доцільності вибору в межах державницької парадигми місцевого самоврядування моделі “спільної участі у вирішенні завдань”, яка передбачає співпрацю уряду й регіонів у розробці державної регіональної політики та базується на принципах балансу інтересів і паритетності у прийнятті рішень [38, с. 125];

- ◆ вказує на необхідність створення з метою забезпечення дієвого державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, зв'язків організаційного, координаційного та методичного характеру єдиного централізованого органу виконавчої влади, такого як Державний комітет з питань регіональної політики та місцевого самоврядування, на який буде покладено завдання реалізації державної регіональної політики, програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, підтримки й розвитку муніци-

пальної інфраструктури [42]. (У Польщі функцію загальної реалізації та координації політики регіонального розвитку покладено на Урядовий комітет Ради міністрів з питань регіональної політики та збалансованого розвитку. В Угорщині ці функції виконує парламентський секретаріат з питань державного управління і регіональної політики адміністрації прем'єр-міністра);

♦ вимагає розроблення й прийняття науково обгрунтованої, дієвої Державної стратегії управління місцевим і регіональним розвитком, забезпечення комплексного, узгодженого характеру реформування органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади у поєднанні з основними напрямками політичної, адміністративно-територіальної, податкової та інших галузевих реформ. Характерними прикладами для України щодо цього можуть бути прийнята у Польщі наприкінці 2000 р. Національна стратегія регіонального розвитку країни на 2001-2006 рр., а також Концепція реформ публічного управління Чеської Республіки, схвалена урядом у 1999 р. [48; 150];

♦ рекомендує виробити вітчизняними інтелектуальними та політичними силами єдину інтегративну державну ідеологію місцевого та регіонального розвитку як основу діяльності управлінців-практиків. У країнах ЦСЄ адміністративна реформа була підпорядкована вимогам критеріїв членства в ЄС. Для України, яка прагне до тісної інтеграції з європейською спільнотою, орієнтиром у процесі створення сучасної, ефективної, демократичної системи місцевого розвитку теж має стати Європейська хартія місцевого самоврядування [23];

♦ акцентує увагу на необхідності в процесі реформування політичної системи України врахувати історичні моделі її розвитку, розуміти історичні межі застосування тих чи інших європейської моделі політичної системи та місцевого самоврядування. Очевидно, що перехід місцевого самоврядування в Україні до європейської моделі відбувається в Україні інакше, ніж у країнах ЦСЄ. Там після ліквідації тоталітарної системи місцеве самоврядування розвивається відповідно до класичної “консервативної” моделі. В Україні ж місцеве самоврядування ще до переходу до “консервативної” моделі змушене було з огляду на історичні обставини випробувати три додаткові перехідні моделі місцевого самоврядування: “радянську”, “національного відродження” та традиційну “національну”. Як наслідок трансформації місцевого самоврядування в Україні має свої особливості, які не можна ігнорувати.

По-перше, український досвід формування перехідних моделей місцевого самоврядування засвідчує можливість поєднання елементів старої “радянської” та нової “національної” моделей самоврядування.

По-друге, в Україні відбувається трансформація нової муніципальної системи з чіткою політичною орієнтацією на європейські моделі.

По-третє, існують фактичні труднощі щодо запровадження європейської моделі місцевого самоврядування. Це пов'язано, наприклад, з порівняно низькою оплатою праці, передусім керівників органів місцевого самоврядування, нерозмежованістю об'єктів державної та муніципальної власності, недостатнім рівнем політичної і правової культури громадян тощо" [40, с. 43].

Практичний досвід реформування: суть, значення, шляхи впровадження

Нагромаджений досвід реформування системи місцевого самоврядування в країнах ЦСЄ може бути корисним з практичного погляду в процесі реалізації базових положень Концепції адміністративної реформи в Україні. Проілюструємо це конкретними прикладами.

1. Концепція адміністративної реформи в Україні передбачає *законодавче забезпечення* існуючої системи місцевого самоврядування, напрацювання пакету законодавчих актів щодо реформування органів управління на місцевому та регіональному рівнях. Приклад Угорщини та Польщі переконливо свідчить, що успіх реформування системи місцевого самоврядування значною мірою залежить від створення для місцевого і регіонального розвитку законодавчого поля, впровадження ринкової ідеології нових Земельного, Цивільного, Господарського, Податкового кодексів, наближення вітчизняного законодавства до європейських стандартів.

Показовим у цьому плані є досвід етапу "великого правового врегулювання" в Угорщині, коли за дуже короткий час (1989-1991 рр.) було скасовано численні закони та підзаконні акти, що забезпечували централізоване ієрархічне управління місцевими справами через радянську систему, і розпочато створення нової законодавчої бази місцевого самоврядування, прийнято Закон LXXV про місцеве самоврядування, який мав на меті досягнення реальної місцевої автономії і базувався на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування [147].

Значний інтерес становить зміст пакету законів 1990-1997 рр., розроблених і прийнятих угорським парламентом, які сформували достатню законодавчу базу для функціонування в Угорщині нової системи місцевого самоврядування на засадах автономії (законодавчі акти про вибори органів місцевого самоврядування, про місцеві податки, про розмежування повноважень, яким визначено сферу компетенції і завдання органів управління на кожному рівні, про регіональний розвиток і регіональне управління та ін.) [146].

Актуальним не лише для фахівців у галузі державного управління, а й для управлінців-практиків може стати також опрацювання законів, які стали основоположними для здійснення реформи місцевого самоврядування в Польщі: “Про гмінне самоврядування” (1990 р.), “Про повітове самоврядування” (1998 р.), “Про воєводське самоврядування” (1998 р.), “Про громадське самоврядування” (1998 р.), а також Закону “Про сектори урядової адміністрації” (1997 р.), в якому визначено основні принципи взаємовідносин місцевого самоврядування й урядової адміністрації [3].

Перебіг процесу реформування місцевого самоврядування в Польщі в 1990-1999 рр. свідчить про виважений, комплексний та системний підхід урядів і парламенту на основі досягнення компромісу всіх політичних сил до розвитку законодавства про місцеве самоврядування. Водночас приклад Словаччини, де за останнє десятиріччя відбулося сім змін уряду і кожен з них на власний розсуд реорганізував місцеве самоврядування, показує, наскільки цей процес може бути складним і залежати від стану політичного життя країни [151].

Аналіз законодавчого забезпечення реформування системи місцевого самоврядування в Угорщині, Польщі та Словаччині показує, що подальший розвиток законодавчої бази місцевого самоврядування в Україні має спрямовуватися на створення правових гарантій його забезпечення (саме про це і йшлося на спеціальних парламентських слуханнях у квітні 2003 р. [56]).

Адже, незважаючи на вагомий і позитивний конституційний досягнення щодо місцевого самоврядування, не всі її положення конституції спрямовані на розвиток системи місцевого самоврядування. Насамперед це стосується конституційних принципів стосовно адміністративно-територіального устрою, статусу територіальних громад, регіонального рівня місцевого самоврядування. Щодо цього Конституція України вступає в колізію з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування. До того ж законодавство про місцеве самоврядування розвивається суперечливо і не має системного, комплексного характеру. Проект державної програми законодавчого забезпечення місцевого самоврядування так і не було доведено до кондиції.

І хоча, як свідчить “Інформація про стан реалізації Постанови Верховної Ради України від 5 червня 2003 р. “Про рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування”, в напрямі реалізації державної політики та муніципальної реформи з метою адаптації українського законодавства до норм і стандартів ЄС, зроблено вже чимало, але ще більше належить зробити [39]. Так, першочерговими завданнями вважаються:

- прийняття нової редакції Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”;
- прийняття Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування;
- кодифікація законодавства про місцеве самоврядування.

2. У Концепції адміністративної реформи в Україні наголошується на тому, що однією з найактуальніших проблем подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні є *проведення адміністративної реформи на місцевому та регіональному рівнях організації влади*. “Вже 13 років поспіль в країні відбувається перманентне реформування центрального рівня влади, від чого страждають, насамперед, територіальні громади та місцеве самоврядування. Проте досвід наших західних сусідів, тієї самої Польщі, свідчить, що державотворення має йти знизу, зі створення відповідних фінансово-економічних умов для реального розвитку базового рівня місцевого самоврядування (в Польщі - гмін, у нас - територіальних громад). Тому політичну, конституційну реформу слід перенести на рівень регіонів, місцевого самоврядування з метою зміцнення його правових, фінансових, економічних основ”, - стверджує голова Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України М.Пухтинський [128, с. 29].

Мається на увазі трансформація територіальної організації влади на засадах децентралізації державного управління, впровадження в його практику принципів субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування, формування європейської філософії адміністративного устрою, в основу якої покладено ідею базової адміністративно-територіальної одиниці. Політичне кредо ЄС “від Європи держав до Європи регіонів” має в наших умовах перетворитися на парадигму “становлення справжнього місцевого самоврядування - гарантія подальшого розвитку незалежної України”.

Зіставляючи досвід країн ЦСЄ з вітчизняними реаліями, можна чітко визначити актуальні проблеми подальшого розвитку місцевого самоврядування та його державної підтримки в Україні, які потребують невідкладного вирішення. До них слід віднести:

- ◆ У напрямі здійснення адміністративної реформи на місцевому та регіональному рівнях організації влади:
 - розмежування функцій і повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
 - стратегічне планування розвитку територій;
 - удосконалення системи управління місцевого і регіонального розвитку;

- удосконалення статусу органів місцевого самоврядування регіонального рівня, місцевих державних адміністрацій.
- ◆ У напрямі здійснення реформи адміністративно-територіального устрою:
 - удосконалення системи адміністративно-територіального устрою;
 - уточнення статусу низової адміністративно-територіальної одиниці;
 - проведення комплексу земельних кадастрових робіт;
 - визначення кордонів адміністративно-територіальних одиниць;
 - прийняття Закону “Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою”.

Очевидно, що Україні потрібна нова модель управління в регіоні, що базується на оптимальному співвідношенні децентралізації і централізації влади, балансі загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів та територіальних громад, визнанні й реалізації взаємної вигоди й інтересів, ефективному розвитку державного управління й місцевого самоврядування, можливості забезпечити єдність державної влади і самостійність територіальних громад вирішенні питань місцевого значення. Приклад Польщі, Угорщини, Чехії та Словаччини свідчить, що в сучасних умовах на регіональному рівні необхідне запровадження механізмів партнерських відносин між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування з передачею на регіональний рівень відповідних фінансових ресурсів [3; 15; 58; 150; 151].

Розв’язання цієї проблеми має принципове значення не тільки в процесі реформування української державності, а й в інтегруванні України до ЄС. Досвід Угорщини і Польщі переконує: без вирішення цих нагальних завдань не можна сподіватися на дотримання принципу субсидіарності у взаємодії державних органів влади й органів місцевого самоврядування регіонального рівня [15; 141].

3. У Концепції адміністративної реформи в Україні особлива увага акцентується на необхідності *вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою* України. Щодо цього варто взяти до уваги аргументи, які висували вчені Польщі на підтримку децентралізації в їх країні:

■ централізоване управління всім тим, що залишається “державним” і не перейшло до відання органів самоврядування, зокрема лікарнями, середніми школами, дорогами, державною промисловістю, сільськогосподарською власністю державного казначейства і т.ін. - все більше ускладнюється або взагалі унеможливується. Органи

місцевого самоврядування можуть виконувати координаційні функції значно краще, ніж центральні;

- досвід самоврядування гмін свідчить про підвищення ефективності управління державними справами після передачі їх до відання органів самоврядування;

- органи самоврядування на рівні регіону можуть взяти на себе завдання, які не в змозі виконати держава: поширювати інформацію про регіон, підтримувати комерційну інфраструктуру, центри обміну технологіями, налагоджувати контакти із зарубіжними партнерами і т.ін.;

- лише регіональні органи самоврядування можуть розробити стратегію розвитку регіону, яка буде представлена на суд громадськості під час виборів до органів самоврядування;

- лише великі регіони здатні взяти на себе ці повноваження й успішно їх виконувати [14, с. 20].

У процесі реформування адміністративно-територіального устрою та відповідних змін у системі місцевого самоврядування Україні варто скористатися досвідом Угорщини, де згідно з Конституцією 1989 р. було змінено адміністративно-територіальний устрій, запроваджено дворівневу систему місцевого самоврядування, що включає органи місцевого самоврядування населених пунктів (муніципалітетів) та округів [145], а також Чеської республіки, де з 2002 р. запроваджено регіональний рівень управління, що відповідає вимогам класифікації територіального устрою Євростату [155].

Актуальним для України є запровадження реального місцевого самоврядування на районному й обласному рівнях з відповідними інститутами. У цьому плані корисним є досвід угорців, поляків та чехів [3; 15; 150].

4. Одним з базових положень Концепції адміністративної реформи в Україні є вимога становлення фінансово-економічних основ місцевого самоврядування, реформування бюджетної системи України. Досвід країн ЦСЄ зі зміцнення *фінансово-економічних основ місцевого самоврядування* переконує в необхідності:

- вдосконалення положень Бюджетного кодексу України в частині “формульного підходу”, міжбюджетних відносин на рівні району, міст районного значення, селищ і сіл;

- визначення правового статусу комунальної власності, об’єктів спільної власності територіальних громад;

- здійснення реформи житлово-комунального господарства [129, с. 5-6].

5. Концепція адміністративної реформи в Україні спрямована на пошук *нових механізмів взаємодії* між ЦОВВ та органами місцевого самоврядування. Щодо цього показовим є досвід створення цен-

тралізованих асоціацій муніципалітетів, що існують у Болгарії, Латвії та Словаччині. Вони діють як своєрідні “міністерства” муніципалітетів, що подають пропозиції та справляють у певних межах вплив на складання державного бюджету і розподіл коштів [158].

6. Важливим для України стосовно реалізації положень Концепції адміністративної реформи є вивчення і впровадження досвіду країн ЦСЄ стосовно оцінки ефективності діяльності органів місцевої влади. Муніципальні програми оцінки ефективності та її критерії, які впроваджуються в Угорщині, Польщі, Чехії, Словаччині, Латвії і Литві, дають можливість муніципалітетам порівняти свою роботу з іншими, допомагають у виборі пріоритетів, заохочують інновації, а головне, забезпечують реалізацію основного принципу функціонування органів місцевого самоврядування - прозорості їх діяльності. На жаль, в Україні використання цього принципу ще є значною мірою декларативним [132, с. 329-341].

7. Концепція адміністративної реформи вказує на необхідність налагодження співробітництва органів місцевого самоврядування з неурядовими організаціями як дійового механізму залучення громадян до розв'язання проблем місцевого та регіонального розвитку. З цього погляду для України становить інтерес, досвід впровадження Програми кооперації між урядом та неурядовим неприбутковим сектором і заснування урядового офісу кооперації з неурядовими громадськими організаціями в Хорватії та розробленої і прийнятої на загальнодержавному рівні Концепції розвитку громадянського суспільства Естонії [136, с. 240-241].

Повчальним для України з огляду на схожість проблем, які розглянуті далі інституції мають вирішувати в рамках адміністративної реформи, є досвід функціонування в Польщі, Румунії, Болгарії, Угорщині, Чехії, Латвії та Естонії агентств регіонального розвитку (АРР) щодо пошуку власних моделей діяльності інститутів підтримки розвитку територій. Так, у Польщі більшість АРР, створених з ініціативи органів місцевого самоврядування на рівні воєводств, функціонують самостійно, без іноземної підтримки, надаючи платні послуги бізнес-структурам та органам місцевого самоврядування, розпоряджаючись наданою державою власністю [148, с. 113-114].

В Естонії з 1997 р. функціонує Національне агентство регіонального розвитку, яке активно взаємодіє з 17 бізнес-консультативними центрами, що виконують функції інфраструктурної мережі з підтримки проектів регіональних програм розвитку та акумуляції коштів для їх реалізації [41, с. 8]. Юридичною формою функціонування АРР у Болгарії та Угорщині є неприбуткові фонди, у Чехії - комерційне підприємство, у Латвії - неприбуткова організація [54, с. 119].

Приклад країн ЦСЄ свідчить, що найбільш ефективно влада взаємодіє з громадськістю на місцевому рівні [137, с. 67]. На жаль, в Україні не всі органи місцевого самоврядування міст, сіл і селищ використовують можливості, надані для цього чинним законодавством. В основному це пояснюється такими причинами:

- небажанням органів влади та їх представників стати більш відкритими для населення, співпрацювати з ним;
- відсутністю законодавчого зобов'язання (а не можливості) органів влади вирішувати спільно з громадськістю всі важливі питання, що виникають;
- побоюванням з боку влади, що громадськість через свою участь уповільнить процес прийняття рішень;
- необізнаністю громадськості, відсутністю у більшості населення конкретних знань про діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх обов'язків перед громадою, своїх прав та знання законодавства взагалі.

Якщо в країнах ЦСЄ саме інформація є основою взаємодії владного і громадського секторів та участі громадян в управлінні, то серед повноважень, покладених на органи місцевого самоврядування вітчизняним законодавством, навіть не згадується про надання інформаційних послуг [142, с. 5-6].

8. Винятково важливе значення має вимога Концепції адміністративної реформи щодо теоретико-методологічного обґрунтування та практичного запровадження в Україні освітньої й наукової галузі “Державне управління” як дієвого фактора науково-освітнього й кадрового забезпечення місцевого самоврядування в умовах трансформації українського суспільства. Адже, як зазначив Г.Атаманчук, “сучасне світове знання пропонує чимало варіантів, методів, підходів і технологій вирішення різних виробничих, соціальних, екологічних та інших проблем, що хвилюють народи. Але все впирається у вибір того, що прийнято в системі конкретних умов, факторів, ресурсів і навичок діяльності. Висловлюючись мовою діалектики, йдеться про те, як типове застосувати до часом унікального функціонування тих чи інших суб'єктів і об'єктів управління. Не можна десь щось побачити, взяти, привести й упровадити в себе... Використання світового досвіду й відкрита взаємодія з іншими народами припускає розвинути й самостійну національну наукову думку” [10, с. 9].

Проведений аналіз дає підстави зробити такі висновки.

1. Вивчення процесів реформування системи місцевого самоврядування в країнах ЦСЄ на рубежі ХХ-ХХІ ст. з метою адаптації кращого зарубіжного досвіду в Україні, стає одним з найактуальні-

ших завдань науковців - фахівців у галузі державного управління й управлінців-практиків різного рангу. Адже цей досвід:

- дає загальне уявлення про перебіг процесу реформування системи місцевого самоврядування в посттоталітарних країнах;
- виявляє особливості досвіду окремих країн (Польща, Угорщина, Чехія та ін.);
- дає змогу ознайомитися з конкретними практичними прикладами вирішення проблем, які сприятимуть удосконаленню системи місцевого самоврядування;
- спонукає до впровадження отриманого досвіду і знань у практику реформування системи місцевого самоврядування в процесі проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні.

2. Нагромаджений і перевірений часом практичний досвід реформування системи місцевого самоврядування в країн ЦСЄ особливо важливий у контексті:

- законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування;
- здійснення адміністративної реформ на місцевому та регіональному рівнях;
- реформування адміністративно-територіального устрою;
- зміцнення фінансово-економічних основ місцевого самоврядування;
- наукового, освітнього, інформаційного забезпечення розвитку місцевого самоврядування;
- підтримки та координації діяльності суб'єктів муніципального руху, зокрема, асоціацій органів місцевого самоврядування, громадських організацій та об'єднань у сфері місцевого та регіонального розвитку.

3. Кінцевою метою реформування організації влади на місцевому і регіональному рівні з урахуванням досвіду країн ЦСЄ мають стати:

- формування сучасної системи місцевого самоврядування;
- запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади й місцевого самоврядування як публічної діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;
- організація на нових засадах служби в органах місцевого самоврядування, створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів системи місцевого самоврядування;
- запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою;
- утвердження курсу на євроінтеграцію і входження в перспективі до адміністративного простору ЄС.

Розділ 3

Удосконалення адміністративно-територіального устрою України з урахуванням відповідного досвіду країн Центральної та Східної Європи

Удосконалення системи адміністративно-територіального устрою як важливої складової адміністративної реформи в Україні є однією з нагальних проблем нашої держави на нинішньому етапі її розвитку. І не лише тому, що перехід від попередніх форм соціального устрою до нових вимагає змін практично в усіх його галузях. В основному це зумовлюється низкою причин, серед яких доцільно виділити такі.

◆ Адміністративно-територіальний устрій як певна система є одним із визначальних факторів, який впливає на організацію публічної влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування), ефективне вдосконалення управління на регіональному й місцевому рівнях. Разом з тим розбудова цієї системи здійснюється відповідно до прийнятої моделі управління.

◆ Існує прямий взаємозв'язок між адміністративно-територіальним устроєм та процесами реформування у сфері суспільно-політичного, економічного та державного життя. Раціональна організація адміністративно-територіального устрою країни, як засвідчує світова практика - це важлива передумова сталого соціально-економічного розвитку та стабільності в державі, підвищення рівня життя громадян, створення оптимальних можливостей для надання сучасних управлінських послуг.

◆ Удосконалення системи адміністративно-територіального устрою безпосередньо взаємопов'язано з питаннями регіональної політики нашої держави. Європейський вибір України потребує впровадження такої моделі взаємовідносин з регіонами й управління ними, яка б відповідала принципам регіональної політики ЄС, загально-визнаній практиці внутрішнього міжрегіонального співробітництва та міжнародній співпраці територій, сприяла становленню нових форм співпраці центру і регіонів.

◆ Без чіткого адміністративно-територіального устрою інститут місцевого самоврядування не в змозі виконати функції і завдання, що випливають з конституційних положень та європейських стандартів і покладаються на нього в демократичній державі.

◆ З реформуванням адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування пов'язується вирішення проблеми децентралізації у сфері управління, чіткого розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, органами місцевого самоврядування сіл, селищ, міст та регіональними.

◆ Необхідність адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування зумовлюється і недоліками існуючої організації територіального устрою та системи місцевого самоврядування в Україні, що істотно впливають на ефективність управлінської діяльності.

На підставі аналізу сучасного стану реалізації завдань з удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України та досвіду здійснення адміністративно-територіальної реформи в країнах ЦСЄ, яка відбувалася одночасно з підготовкою до вступу в ЄС і з тими чи іншими особливостями була підпорядкована вимогам критеріїв членства в ЄС, а також реформи в Російській Федерації, зроблено певні висновки та сформульовано пропозиції, які, на нашу думку, можуть бути використані для подальшого вдосконалення адміністративно-територіального устрою нашої країни.

3.1. Сучасний стан та основні засади вдосконалення адміністративно- територіального устрою України

Загальні положення щодо адміністративно-територіального устрою України визначені в Конституції України. Базовим же нормативним актом щодо цих питань досі залишається Положення “Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР”, затверджене Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. За роки незалежності в адміністративно-територіальному устрої України суттєвих змін не відбулося. Форми ж нинішньої її територіальної організації не повною мірою відповідають сучасним суспільно-політичним та економічним умовам і не сприяють подальшому розвитку трансформаційних процесів.

Сучасний стан і проблеми адміністративно- територіального устрою України

Відповідно до Конституції за адміністративним складом Україна - унітарна держава. Систему її адміністративно-територіального устрою утворюють: Автономна Республіка Крим, області, райони,

міста, райони в містах, селища і села [46]. Про вдосконалення адміністративно-територіального устрою в процесі адміністративної реформи в Україні свідчать такі дані (табл. 3.1 - 3.4).

Таблиця 3.1

Порівняльні дані адміністративно-територіального устрою України на 1990 р. та 2000 р. (згідно з [5])

Адміністративно-територіальна одиниця	1990	2000
Автономна Республіка Крим	-	1
Області	25	24
Райони	599	612
- сільські	479	490
- в місті	120	122
Міста (всього)	436	447
- республіканського, обласного значення	145	170
Селища міського типу	927	894
Сільські ради	8996	10260*

* У джерелі посилання – 1060, очевидно, помилка

Таблиця 3.2

Адміністративно-територіальний устрій України на 1.01.2001 р. (згідно з [5])

Адміністративно-територіальна одиниця	Кількість
Міста	451
Міста обласного (республіканського) значення	171
Райони в містах	122
Сільські населені пункти	28651
Селища міського типу	893
Сільські ради	10263
Адміністративні райони	490

Таблиця 3.3

Адміністративно-територіальний поділ України станом на 20.02.2001 р. (згідно з [5])

Адміністративно-територіальна одиниця	Кількість
Автономна Республіка Крим	1
Області	24
Міста республіканського значення	2
Міста обласного значення	171
Міста районного значення	278
Селищні ради	700
Сільські ради	10271

**Адміністративно-територіальний устрій України станом
на 7.10.2004 р. (згідно з [4])**

Адміністративно-територіальні одиниці та представницькі органи	Кількість
Автономна Республіка Крим	1
Області	24
Райони, всього, у тому числі:	608
сільські	490
у містах	118
Міста, всього, у тому числі:	456
республіканського значення	2
обласного значення	176
районного значення	278
з районним поділом	26
Селища міського типу	885
Сільські населені пункти, всього, у тому числі:	28558
селища	1371
села	27217
Ради, всього, у тому числі:	12087
районні, всього, зокрема:	570
сільські	488
у містах	81
міські	454
селищні	784
сільські	10280
Всього населених пунктів,	29929
з них міських поселень	1341
Представницький орган (Верховна Рада) Автономної Республіки Крим	1
Всього місцевих рад,	12112
у тому числі обласних рад	24

Як видно з наведених даних, адміністративно-територіальний устрій країни на 2000 р. майже не змінився порівняно з 1990 р. (крім досить суттєвої зміни - створення Автономної Республіки Крим замість Кримської області, а також надання Києву і Севастополю особливих статусів, що прирівняні до таких адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня, як області, тобто вони виступають як адміністративно-територіальні одиниці первинного рівня й одночасно вищого рівня з відповідними органами влади, здійсненням виконавчої влади та місцевого самоврядування). Не відбулося радикальних змін і на початок 2001 р. та на 7 жовтня 2004 р.

Незначне збільшення кількості міст та районів, а також сільських рад можна пояснити певною мірою природним процесом в адміністративно-територіальному розвитку. Однак це є і свідченням недостатньої керованості процесом створення нових адміністративно-територіальних одиниць. При цьому варто зазначити, що

значна частина міст України не відповідає встановленим 20 років, тому критеріям віднесення населених пунктів до категорії міських, насамперед за чисельністю населення. Крім того, адміністративно-територіальний устрій країн світу не передбачає розподілу міст за їх статусом на міста обласного або районного значення.

Аналіз документальних і літературних джерел, практичного матеріалу дає підстави виділити найістотніші і найактуальніші проблеми у сфері адміністративно-територіального устрою України:

- відсутність чітких науково-офіційних визначень таких важливих понять, як “населений пункт”, “адміністративно-територіальна одиниця”, “адміністративна одиниця” і “територіальна одиниця”. Неточності і суперечності в системі організації одиниць адміністративно-територіального поділу країни призвели до змішування понять;

- законодавча неврегульованість правового статусу адміністративно-територіальних одиниць, порядку вирішення питань у сфері адміністративно-територіального устрою;

- невідповідність Конституції України та внутрішня неузгодженість існуючої багаторівневої системи адміністративно-територіальних одиниць;

- неузгодженість системи адміністративно-територіальних одиниць із конституційним визначенням суб’єкта місцевого самоврядування - територіальної громади: у межах адміністративних кордонів одних населених пунктів перебувають інші як окремі адміністративно-територіальні одиниці, територіальні громади яких виступають згідно з Конституцією України самостійним суб’єктом місцевого самоврядування;

- недосконалість класифікації міст, відсутність чітких критеріїв для утворення районів, районів у містах, а також віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ, міст; існування таких (не властивих для європейських стандартів) категорій адміністративно-територіальних одиниць, як селище міського типу;

- відсутність у багатьох випадках на планово-картографічних матеріалах визначених відповідними уповноваженими органами меж адміністративно-територіальних одиниць, зокрема обласних та районних центрів, встановлення значної частини меж таких одиниць без урахування місцевих природних, історичних та інших факторів, перспектив розвитку регіонів і населених пунктів;

- брак значної частини самоврядних територіальних одиниць (зокрема сіл, селищ, міст районного значення) необхідних фінансових та економічних ресурсів;

- виникнення через відсутність належної правової бази з розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місце-

вого самоврядування на обласному й місцевому рівні управління, де функціонують одночасно ці органи (тобто два центри публічної влади), небезпеки конкуренції їх компетенції;

- неформованість належної фінансово-економічної бази органів місцевого самоврядування, яка б давала змогу надавати їм повноцінні громадські послуги [5; 6; 70].

Ці та інші проблеми перешкоджають:

- забезпеченню відповідно до Конституції та законів України гарантій місцевого самоврядування;

- виконанню органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування передбачених законодавством повноважень;

- наданню органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування повноцінних послуг населенню;

- соціально-економічному розвитку регіонів;

- підвищенню конкурентоспроможності регіонів в умовах ринкової економіки, спроможності центральних та місцевих органів влади здійснювати регіональну політику європейського типу [5].

Нормативно-правове та наукове забезпечення удосконалення адміністративно-територіального устрою України

Зміст та основні напрями вдосконалення адміністративно-територіального устрою України офіційно окреслені в Концепції, розробленій Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи, положення якої згідно з Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810 покладено в основу реформування системи державного управління, а також у Посланнях Президента України до Верховної Ради України: “Україна: Поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000-2004 роки”, “Європейський вибір: концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 - 2011 роки” та “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2003 році”. Варто наголосити на важливості останнього документа, в якому наведена офіційна оцінка сучасного стану, акцентована увага на проблемах і перспективах удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України як важливої умови забезпечення сталого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, визначено принципи та підходи, на основі яких має вдосконалюватися система [70].

Перелік конкретних заходів, спрямованих на практичну реалізацію завдань з проведення адміністративно-територіальної реформи, міститься в низці указів Президента України. Насамперед, варто ви-

ділити такі з них: “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” від 22 липня 1998 р. № 810, “Першочергові заходи з проведення в Україні адміністративної реформи” від 20 листопада 1998 р. № 1284, “Питання Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи” від 9 січня 1999 р. № 5, “Про Комісію з питань адміністративно-територіального устрою” від 8 серпня 2000 р. № 966, “Про Положення про Комісію з питань адміністративно-територіального устрою” від 30 жовтня 2000 р. № 1168, “Про Концепцію державної регіональної політики” від 25 травня 2001 р. та ін.

Різні аспекти реформи відображені також у документах Кабінету Міністрів України, зокрема в програмах діяльності Кабінету Міністрів України: на 2001 рік - “Реформи заради добробуту”; на 2003 рік - “Відкритість, дієвість, результативність”; на 2004 рік - “Послідовність. Ефективність. Відповідальність”; в Концепції Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2001 р. № 466-р., розпорядженнях Кабінету Міністрів України “Про Міжвідомчу раду з підготовки проекту Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України” від 13 грудня 2002 р. № 703-р, “Про утворення Міжвідомчої робочої групи з розроблення концептуальних засад удосконалення системи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою” від 13 травня 2004 р. № 308-р тощо.

Значним підґрунтям для напрацювання нормативно-правової бази, пропозицій щодо розв’язання проблем адміністративно-територіальної реформи, для подальших наукових розробок з актуальних питань її проведення є офіційні видання “Адміністративно-територіальний устрій України. Історія та сучасність” та “Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та шляхи їх вирішення”, в яких вміщено інформаційно-аналітичні, статистичні, історико-географічні та картографічні матеріали з питань адміністративно-територіального устрою України; висвітлюються проблемні питання сучасного адміністративно-територіального устрою держави та пропонуються можливі шляхи їх розв’язання; трактуються окремі поняття. [5; 6]

Заслужують на увагу пропозиції щодо впорядкування адміністративно-територіального устрою та вдосконалення системи управління для зміцнення місцевого самоврядування в Україні, запропоновані О.М.Невелєвим [57]. У тих чи інших аспектах питання адміністративно-територіального устрою України розглядаються в низці інших наукових публікацій [2; 9; 11; 12; 18; 21; 23; 135].

Однак у науковій літературі сьогодні немає єдиного погляду на його формування та розвиток.

Основні засади вдосконалення адміністративно-територіального устрою України

Головною метою та ключовими завданнями вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою в Україні визначено приведення її у відповідність із Конституцією України, врахування стандартів ЄС щодо адміністративно-територіального устрою і на цій основі - підвищення ефективності управління територіями, покращання організації державної влади та місцевого самоврядування і зниження витрат на утримання відповідних органів, надання цими органами послуг населенню незалежно від місця його проживання згідно з загальнодержавними соціальними стандартами, підвищення життєвого рівня населення, створення правових основ адміністративно-територіального устрою України як суверенної держави [24; 49; 70].

Адміністративно-територіальна реформа передбачає перехід до нового розуміння функцій публічної влади, які за своїм змістом спрямовуються на надання державних та громадських послуг, перерозподіл функцій і повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на базі:

- встановлення переліку державних та громадських послуг, їх класифікації; визначення переліку послуг, що надаються за рахунок бюджетних коштів і на платній основі;

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

Питання реформування територіального устрою та місцевого самоврядування у вже згадуваній Концепції відображені в спеціальному розділі (IV) [49]. Він присвячений *політико-правовим* передумовам реформування у сфері управління, *основним етапам* трансформації територіального устрою та системи місцевого самоврядування, *адміністративно-територіальним, організаційним, функціональним, фінансово-економічним і правовим аспектам*, станам реформування організації територіального устрою та системи місцевого самоврядування. Виходячи із закладених в Конституції України правових основ, необхідних для розбудови на регіональному і місцевому рівнях демократичної, гнучкої та ефективної організації управління, в Концепції викладені засади такої організації.

При цьому акцентується увага на необхідності в процесі трансформації територіального устрою та системи місцевого самовряду-

вання спиратися на національний досвід, а також на світову, насамперед європейську, практику з урахуванням:

- конституційних і законодавчих засад організації та функціонування держави;
- унітарної форми державного устрою, яка забезпечує збереження соборності України;
- сучасних тенденцій інтеграційних процесів з огляду на необхідність проведення політики об'єднання невеликих територіальних громад, укрупнення самоврядних адміністративно-територіальних одиниць, утворення агломерацій населених пунктів, економічного районування;
- подолання негативних тенденцій дезінтеграції територіальних громад;
- одночасного функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на регіональному рівні управління;
- об'єктивної потреби в децентралізації державного управління, деконцентрації, делегуванні та передачі функцій і повноважень щодо надання державних та громадських послуг.

3.2. Шляхи прискорення реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні з урахуванням досвіду країн Центральної та Східної Європи

Одним із основних критеріїв успішності реформування адміністративно-територіального устрою є вжиття відповідних заходів передбачених законодавчими, іншими нормативно-правовими актами та програмами. Результати аналізу реалізації головних завдань та практичного втілення основних засад удосконалення адміністративно-територіального устрою України свідчать, на жаль, ось про що:

- адміністративно-територіальна реформа практично перебуває на рівні теоретичних розробок та дискусій. Не зроблено значних реальних кроків у напрямі реалізації передбачених Концепцією та іншими документами відповідних заходів. Багато задекларованих (і кінце необхідних) дій навіть не ініційовані;
- заходи, що вживаються з метою вдосконалення адміністративно-територіального устрою, не є системними і, відповідно, не сприяють досягненню поставленої мети реформи.

Це підтверджують і результати експертного опитування “Стан та перспективи адміністративної реформи в Україні”, отримані нау-

ковим колективом у процесі проведеного в квітні 2004 р. анкетного опитування. Зокрема, 71% експертів вважають, що на сучасному етапі заходи адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування в Україні реалізовано не повною мірою, 29% - що вони не досягли очікуваного результату, жоден із експертів не заявив, що результати перевищують сподівання (докладніше про результати опитування див. "Вступ").

Оцінка заходів адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування за чотирма позиціями показала, що сумарні позитивні оцінки перевищили сумарні позитивні оцінки. За іншими позиціями ситуація протилежна, проте в сумарних оцінках, що вказують на позитивні зрушення, переважає положення про те, що "заходи реалізовано не повною мірою". Крім того, отримано приблизно 10% показників оцінок за позицією "досягнуто протилежних результатів" за наступними заходами:

- формування механізму надання населенню управлінських послуг;
- утвердження територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування;
- наближення управлінських послуг до потреб громадян;
- гармонійне поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів з урахуванням особливостей територіального розвитку,
- а також 12% - щодо створення умов для європейської інтеграції на рівні регіонів.

Можна погодитися, що показник 10% несуттєво впливає на загальну картину рейтингової оцінки і, очевидно, є індикатором складностей, які виникають у процесі вжиття заходів щодо реформування, але в сумарній оцінці з показником "заходи реалізовані не повною мірою" він виглядає вже по-іншому.

1. Механізми вдосконалення адміністративно-територіального устрою та створення необхідних умов для здійснення адміністративно-територіальної реформи.

Результати дослідження показують, що в Україні досі практично не визначені офіційна ідеологія та стратегічні пріоритети щодо вдосконалення адміністративно-територіального устрою України, державна політика щодо його структури. У літературі є посилання на Концепцію вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою України, в якій відображені ці питання. Але сама Концепція існує ще у вигляді проекту. Все це не дає змоги оптимально відпрацювати механізми здійснення реформи.

Серед механізмів удосконалення системи адміністративно-територіального устрою слід особливо виділити такі.

По-перше, актуальним є покращання *правового забезпечення реформи адміністративно-територіального устрою*. На підставі аналізу документальної бази та практичних матеріалів стосовно можливих змін в адміністративно-територіальному устрої доходимо висновку, що необхідна правова основа вдосконалення адміністративно-територіального устрою України на сьогодні ще не сформована повною мірою й недостатня для його здійснення.

Передбачувані реформою зміни неминуче пов'язані із конституційними змінами, що у свою чергу, зумовлює потребу в змінах у відповідних нормативних документах. Переважна ж більшість необхідних законів сьогодні ще навіть не розроблена. Після прийняття Указу Президента України "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" від 22 липня 1998 р. прийнято лише Закони України "Про статус столиці України - місто-герой Київ", "Про статус депутатів місцевих рад", "Про службу в органах місцевого самоврядування", "Про муніципальну міліцію". У першому читанні прийнятий проект Закону України "Про місцеві референдуми, ініціативи, слухання та інші форми волевиявлення населення".

Незважаючи на те, що адміністративно-територіальна реформа в Україні має розпочатися вже у 2005 р., Закон України "Про адміністративно-територіальний устрій України", проект якого розроблено робочою групою Міжвідомчої ради з підготовки проекту відповідного Закону України ще в лютому 2003 р. і в якому визначаються система адміністративно-територіального устрою України, правовий статус адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань у сфері адміністративно-територіального устрою, досі не прийнято.

Відсутність цього базового закону значною мірою зумовлює дефіцит інших необхідних актів законодавства із зазначеного питання. У результаті досягнення задекларованих цілей та складових реформи адміністративно-територіального устрою пов'язане з подоланням багатьох перешкод та вирішенням певних проблем.

Практика показує, що існуючі проблеми адміністративно-територіального устрою потребують комплексного законодавчого вирішення. Це підтверджує і досвід постсоціалістичних країн, в яких адміністративно-територіальні реформи проводилися на основі відповідного пакету документів, і створення необхідної законодавчої бази

щодо регулювання питань адміністративно-територіального устрою було пріоритетним у комплексі заходів з проведення адміністративної реформи в цих країнах [7].

Наприклад, у Словаччині напрацювання законодавчої бази з проведення адміністративної реформи розпочалося ще до роз'єднання з Чехією (відповідно до конституційного закону, прийнятого федеральним парламентом, Чеська Республіка і Словацька Республіка стали незалежними державами з 1 січня 1991 р.). Стосовно проблеми, що розглядається, заслуговують на увагу схвалена урядом у жовтні 1993 р. Концепція місцевого самоврядування і прийняті парламентом у 1996 р. закон про адміністративно-територіальний устрій Словацької Республіки (створення районів і країв замість округів і районів) і закон про організацію місцевого державного управління Словацької Республіки (утворення районних та крайових органів державної влади).

Адміністративно-територіальна реформа в Польщі була органічною складовою цілісної концепції адміністративної реформи і здійснювалася на основі відповідної законодавчої бази в комплексі з іншими її заходами.

У Латвії поетапне проведення та координація адміністративно-територіальної реформи, реформування місцевого самоврядування, формування державних регіональних адміністративно-територіальних одиниць, терміни виконання конкретних заходів з кожного з напрямів реформи регламентуються законом про адміністративно-територіальну реформу, прийнятим у жовтні 1998 р.

Зміни до адміністративно-територіального поділу Російської Федерації були внесені згідно з Указом Президента Російської Федерації “Про уповноваженого представника Президента Російської Федерації у федеральному окрузі” від 13 травня 2000 р.; організація місцевого самоврядування здійснюється на основі Конституції Російської Федерації та федерального закону “Про загальні принципи організації місцевого самоврядування у Російській Федерації” від 28 серпня 1995 р. й окремими положеннями (частина положень набуває чинності з 2006 та 2008 рр.) федерального закону “Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації” від 6 листопада 2003 р.

Отже, без напрацювання необхідної законодавчої бази, яка надасть системності та легітимності процесу проведення реформи, а також стабільності розвитку територіальної організації виконавчої влади, місцевого самоврядування, позитивних результатів досягти неможливо. Тому необхідно прискорити:

- внесення змін та доповнень до Конституції України в частині, що стосується системи територіальної організації влади, взаємовідносин органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади;
- напрацювання, прийняття у певній черговості та введення в дію цілісного пакета законів України, в яких визначається статус вищих, центральних і місцевих органів виконавчої влади, система адміністративно-територіального устрою та організація місцевого самоврядування, інших законодавчих актів, у яких на сьогодні відчувається потреба.

По-друге, виходячи з нинішнього стану речей, вимагається офіційне уточнення *етапів та термінів проведення реформи адміністративно-територіального устрою*.

У Концепції адміністративної реформи в Україні визначено три етапи реформування існуючої організації територіального устрою та системи місцевого самоврядування, становлення інституту служби в органах місцевого самоврядування. Однак конкретна дата їх виконання (за винятком першого етапу - до 2004 р.) визначена досить умовно: вони пов'язані зі строками повноважень Верховної Ради України. Не передбачені конкретні терміни проведення реформи і в проекті Закону України "Про адміністративно-територіальний устрій України". У згаданій вище Концепції вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою України визначено термін проведення реформи - 2005-2010 рр., але концепція ще не набула статусу офіційного документа.

По суті, єдиним офіційним документом, де вказано загальний термін здійснення реформи, є Послання Президента України "Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 - 2011 роки" - (2005-2010 рр). При цьому зазначено, що реформі мають передувати делегування управлінських функцій зверху донизу і всебічний розвиток місцевого самоврядування, а також проведення широкомасштабних наукових досліджень з проблем адміністративно-територіального устрою [24].

Це узгоджується з досвідом здійснення відповідних трансформаційних змін у країнах ЦСЄ. Наприклад, зміна адміністративно-територіального устрою Польщі відбувалася на основі детального аналізу проблеми, поступово. Першим найважливішим кроком стало формування у 1990 р. і законодавче та фінансове забезпечення незалежного базового рівня адміністративно-територіального устрою країни - самоврядної гміни. І лише із січня 1999 р. були впроваджені нові принципи територіального поділу країни і відповідної органі-

зації влади [26-28; 7]. Рада Міністрів Республіки Польща затвердила план-графік проведення територіальної реформи, попередній перелік законів, до яких слід внести поправки у зв'язку з проведенням реформи, а також розрахунки відповідних витрат.

У процесі адміністративної реформи в Угорщині, в якій виділяються дві стадії (законодавчі, структурні та інституційні зміни - 1989-1995 рр., функціональні реформи механізмів державного управління та регіонального розвитку - 1996 р. - до цього часу), системно вирішувалися проблеми реформування державної виконавчої влади, системи місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою, а також децентралізації владних повноважень та сфери надання громадських послуг [7].

По-третє, потребує належного забезпечення управління процесами адміністративно-територіальної реформи.

На сьогодні не визначено офіційний орган, який би регулював весь спектр питань щодо підготовки і проведення адміністративно-територіальної реформи. Утворені у різний період комісії та ради з питань реформування адміністративно-територіального устрою мають консультативно-дорадчий характер, що обмежує можливості їх реального впливу на проведення реформи.

Насамперед це Комісія з питань адміністративно-територіального устрою, утворена згідно з Указом Президента України "Про Комісію з питань адміністративно-територіального устрою" від 8 серпня 2000 р. № 966 як консультативно-дорадчий орган при Президентові України (далі - Комісія); вона працює згідно з Положенням про Комісію з питань адміністративно-територіального устрою, затвердженим Указом Президента України від 30 листопада 2000 р. № 1168.

Перед Комісією поставлені дуже важливі завдання: підготовка пропозицій щодо приведення у відповідність з Конституцією України мережі селищ та селищ міського типу, а також мережі рад у населених пунктах; вивчення можливості укрупнення сільських територіальних громад; організація вивчення іноземного досвіду формування системи адміністративно-територіального устрою та розв'язання проблем у цій сфері; підготовка та експертиза нормативно-правових актів з питань адміністративно-територіального устрою. Однак судити про результати діяльності цієї комісії важко, оскільки за напрацьованими нею документами на обговорення широкої громадськості не виносилися. Це стосується і створеної у травні 2004 р. Кабінетом Міністрів України Міжвідомчої робочої групи з розроблення концептуальних засад щодо вдосконалення системи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Можна розглядати певні результати діяль-

ності Міжвідомчої ради з підготовки проекту Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій”, утвореної розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2002 р., якою підготовлено згаданий вище проект закону, але на обговорення громадськості його теж не винесено.

Згідно з досвідом країн ЦСЄ, а також країн Балтії успіх реформ визначався тим, що уряд розробляв відповідну політику і водночас виступав центром управління реформами. Розробку напрямів реформи та впровадження у Польщі було віднесено до сфери повноважень і відповідальності Ради Міністрів. На період проведення реформи було запроваджено посаду надзвичайного уповноваженого Ради Міністрів Республіки Польща з питань адміністративної реформи. Статус уповноваженого прирівнювався до статусу міністра, який безпосередньо звітував перед Прем'єр-міністром. Його єдиною і виключною функцією була розробка концепції та моделі нової системи державного управління і програми їх реалізації. Така посада в уряді Польщі існувала з 1990 до 1998 р. Підготовка законів та координація всієї діяльності, пов'язаної з реформою, покладалася на Державний департамент системної реформи при Канцелярії прем'єр-міністра, який відповідав за виконання всіх завдань від імені Надзвичайного уповноваженого уряду з питань проведення адміністративної реформи. У 1997 р. в Польщі було створено Міністерство внутрішніх справ і управління з окремим апаратом для розв'язання усіх складних проблем проведення реформи [17].

У Словаччині ще до отримання державної самостійності відповідно до урядової програми було утворено три робочі експертні групи, які мали розглянути новий територіальний устрій і відповідну модель публічного управління. Вони працювали на базі Міністерства фінансів, Міністерства внутрішніх справ та парламенту Словаччини. Була утворена також урядова Комісія з питань публічного управління та адміністративно-територіального устрою. До складу комісії, яку очолив віце-прем'єр-міністр входили члени уряду, представники органів місцевого самоврядування та неурядових організацій. Завданням комісії була розробка Концепції реформи публічного управління, підготовка і розгляд відповідних проектів законів і внесення їх на розгляд парламенту. Важливим елементом у механізмі управління реформою було залучення до цього широкого кола незалежних експертів через так звані “перехресні” комісії.

Правда, через внутрішньополітичні обставини у Словаччині відбувалися зміни в механізмі управління реформою - в 1995 р. була припинена діяльність комісії, в різні періоди урядом була створена урядова рада з питань публічного управління (як консультативний

орган), введена посада уповноваженого уряду з питань адміністративної реформи, але механізм реально функціонував. Протягом 1998 - 2002 рр. питання реальної децентралізації і формування нової моделі територіального устрою належали до пріоритетів діяльності уряду Словаччини [7].

У Литовській Республіці на урядовому рівні формування системи адміністративно-територіального устрою було віднесено до компетенції Міністерства з питань державних реформ та у справах самоуправління Литовської Республіки, заснованого у 1994 р., функції і завдання якого із зазначеного питання були чітко визначені в положенні про міністерство.

Подібний орган, який би на державному рівні розробляв стратегію формування оптимального варіанта адміністративно-територіального устрою України, здійснював пілотні дослідницькі проекти з моделювання впливу наслідків впровадження різних моделей адміністративно-територіального устрою на ефективність функціонування органів публічної влади починаючи з базового рівня і закінчуючи найвищим рівнем адміністративного поділу, регулював усі процеси пов'язані з реформою, координував роботу консультативно-дорадчих органів тощо, сьогодні конче необхідний в Україні. Його робота (в разі створення), як і діючих комісій і рад, має широко висвітлюватися в засобах масової інформації, а напрацьовані ними матеріали мають виноситися на обговорення широкої громадськості.

По-четверте, прискорення розробки сучасної ідеології, відповідної нормативно-правової бази, а також успішне практичне здійснення реформи потребує поліпшення її *наукового та інформаційно-методичного забезпечення*.

Як уже зазначалося, у науковій літературі сьогодні немає єдиного погляду на формування та розвиток адміністративно-територіального устрою України. Не напрацьована відповідна термінологічна база. Найбільш складними та дискусійними є проблеми щодо створення, реорганізації й ліквідації територіальної громади, її складу (структури), адміністративних кордонів, можливостей набуття нею права юридичної особи та ін. Каменем спотикання є й питання децентралізації державного управління, розподілу повноважень і ресурсів між рівнями влади, розмежування сфери відповідальності щодо надання державних і громадських послуг місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на різних територіальних рівнях управління тощо.

Розроблені на належному правовому та науковому рівні такі важливі поняття, як “населений пункт”, “адміністративно-територіальна одиниця”, “адміністративна одиниця”, “територіальна оди-

ниці”, “region”, “регіональне управління”. Так, у Конституції України поняття “region” вживається в загальному розумінні як певна територія [47], а в Концепції державної регіональної політики, схваленої у травні 2001 р., воно ідентифікується з конкретними адміністративно-територіальними одиницями, такими як: Автономна Республіка Крим, область, міста Київ і Севастополь [96]. Ряд авторів відносять до регіонального управління державне регіональне управління та місцеве самоврядування, розглядаючи їх як два рівні регіонального управління [21].

У зв'язку з правовою, науковою та практичною значимістю цих питань доцільно, на наш погляд, прийняти Державну програму наукових досліджень з питань територіальної організації держави та здійснення ефективного управління на місцевому і регіональному рівні.

По-п'яте, виходячи з того, що одним з основних механізмів удосконалення системи адміністративно-територіального устрою є *кадрове забезпечення цього процесу*, актуальною є потреба в систематичній підготовці управлінських кадрів з питань реформи, а також тих, хто буде залучений до здійснення різноманітних (адміністративних, картографічних, землевпорядних тощо) заходів у її межах.

Якщо адміністративно-територіальна реформа реально має розпочатися у 2005 р., то вже сьогодні потрібно розробити програми навчання для різних категорій фахівців, які братимуть участь у її проведенні. З цією метою доцільно використати навчально-методичну базу загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

По-шосте, адміністративно-територіальна реформа неможлива без відповідного *фінансового забезпечення*.

Як свідчить зарубіжний досвід, на проведення адміністративно-територіальної реформи потрібні досить великі кошти. Наприклад, за оцінками колишнього керівника міністерства у справах адміністративної реформи в Польщі М. Кулеші, витрати на всю адміністративно-територіальну реформу становили 10 млрд дол.

Тому важливо визначити фінансові ресурси на здійснення адміністративної реформи (в тому числі на вдосконалення адміністративно-територіального устрою), передбачивши їх у Державному бюджеті окремим рядком. Звернемося знову до досвіду фінансування сфери реформування державного управління у Польщі. На кожний бюджетний рік, починаючи з 1990 р., були передбачені фінансові ресурси на: дослідження та моделювання; законотворчу діяльність (розробка проектів законів замовлялася, як правило, ззовні); реорганізацію системи державного управління.

З урахуванням термінів проведення реформи, прогнозованих фінансових потреб за роки має бути розроблена програма фінансового забезпечення реформування адміністративно-територіального устрою України як одна з необхідних складових пакету документів з цього питання.

По-сьоме, потрібно систематично здійснювати *підготовку населення* щодо змісту і напрямів адміністративно-територіальної реформи. Як показав аналіз, така робота практично не ведеться. Населення недостатньо інформується про зміст, завдання, перебіг та перспективи адміністративно-територіальної реформи. Це зумовлює побоювання щодо можливого погіршення в разі її проведення умов отримання суспільних послуг. Згадані питання не стали ключовими для засобів масової інформації, покликаних формувати громадську думку з цього приводу. Враховуючи, що проблема адміністративно-територіального устрою зачіпає інтереси мільйонів людей, всі рішення у цій сфері мають прийматися прозоро тільки після відкритого обговорення відповідних проектів чи пропозицій.

Європейський досвід підтверджує, що систематичне ознайомлення громадян з основами законодавства, що стосується адміністративної реформи, її перебігом, є важливою умовою її успішного проведення. Наприклад, у Польщі адміністративна реформа супроводжувалася інформаційною політикою уряду, яка розроблялася і втілювалася через Центр інформаційної підтримки, що перебуває у складі Офісу прем'єр-міністра. Кошти на її реалізацію передбачалися в державному бюджеті. Уряд Польщі розглядав громадян та громадські об'єднання як своїх партнерів у проведенні реформи з метою зменшення опору здійснюваним радикальним змінам. Велику підтримку реформам надали засоби масової інформації [17].

Для України в цьому плані актуальними є питання забезпечення всенародного обговорення проекту Закону України "Про адміністративно-територіальний устрій України" та узагальнення пропозицій, які будуть внесені; активізації засобів масової інформації з об'єктивного, системного та позитивного висвітлення процесу підготовки і проведення реформування адміністративно-територіального устрою. Доцільно було б, на наш погляд, провести під егідою Верховної Ради України громадські слухання з питань адміністративно-територіального устрою України. Про актуальність цього свідчать і події, що відбувалися під час виборів Президента України у 2004 році.

2. Визначення майбутньої структури адміністративно-територіального устрою України.

Вітчизняний та зарубіжний досвід показує, що визначення структури адміністративно-територіального устрою має базуватися

на аналізі історичних, соціальних, економічних, екологічних, географічних, демографічних особливостей окремих частин країни.

Відповідно до конституційних положень в Концепції та проєкті Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України” пропонується трирівнева система адміністративно-територіального устрою держави. Разом з тим у Концепції передбачено з’ясування можливості інших варіантів побудови системи адміністративно-територіального устрою з метою досягнення оптимального поєднання централізації та децентралізації управління, делегування і передачі максимально можливого обсягу функцій управління на якомога нижчий його рівень, що забезпечить реальне наближення управління до населення.

Щодо структури адміністративно-територіального устрою України варто виділити варіанти пропозицій, що містяться в офіційних виданнях “Адміністративно-територіальний устрій України. Історія та сучасність” та “Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення” [5; 6]. Автори цих видань та низки інших публікацій [9; 23] віддають перевагу збереженню конституційної триланкової структури адміністративно-територіального устрою країни, але при значному укрупненні кожної ланки. Позиція щодо закріплення трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України поділяється і у Посланні Президента України до Верховної Ради України 2004 р.[70].

На нашу думку, в нинішніх умовах оптимальним для України є варіант трирівневої системи адміністративно-територіального устрою за умови укрупнення адміністративно-територіальних одиниць. Така система вже “прижилася” в Україні, а укрупнення адміністративно-територіальних одиниць практикувалося ще в 60-х рр. минулого сторіччя. Крім того, така структура характерна для багатьох європейських країн і виявила себе ефективною.

В основу визначення кількості та складу нових адміністративно-територіальних утворень, то як свідчить вітчизняна і зарубіжна практика, мають бути покладені такі пріоритетні стратегічні цілі соціальної політики, як рівнодоступність усіх громадян України до соціально-культурних закладів, що надають різноманітні послуги (у сфері освіти, культури, медичного обслуговування, торгівлі тощо), а також суто управлінських послуг.

У європейській практиці є різні варіанти побудови структури адміністративно-територіального устрою країн, окремі елементи яких можуть бути творчо використані в Україні. З огляду на перспективу європейської інтеграції нашої країни необхідно врахувати досвід країн, де структура визначалася за розробленою ЄС уніфікованою

системою регіональної статистичної класифікації NUTS, що включає три регіональні (NUTS 1 - 3) і два місцеві (NUTS 4 - 5) рівні:

- NUTS 1 - національний рівень;
- NUTS 2 - рівень макрорегіонів;
- NUTS 3 - середній регіональний рівень;
- NUTS 4 - рівень мікрорегіонів;
- NUTS 5 - рівень муніципалітетів.

Ця система забезпечує єдину в ЄС основу для збирання та аналізу територіально орієнтованих статистичних даних, оцінки рівня, потенційних можливостей та проблем соціально-економічного розвитку територій. Крім того, згідно з постановою Ради ЄС № 1260/1999. ЄС зазначена система слугує для визначення цільових територій, планування та контролю використання фінансової допомоги, що виділяється ЄС різним країнам, хоча далеко не у всіх країнах ЄС адміністративно-територіальні одиниці були сформовані на кожному NUTS-рівні. Лише Португалія і Греція, що отримують великі обсяги фінансової допомоги від Структурних фондів, мають адміністративно-територіальні одиниці на кожному NUTS-рівні.

Прикладом дворівневої структури адміністративно-територіального устрою є Угорщина. Згідно з Конституцією 1949 р. в колишній Угорській Народній Республіці діяла триланкова структура адміністративно-територіального устрою, яка включала регіональний (області), окружний (округи та столичне місто), місцевий (села, міста, райони у столичному місті) рівні. Відповідно до цього в законі про ради була закріплена трирівнева система місцевого самоврядування, до якої входили обласні, окружні, місцеві ради та їх виконкоми. За конституцією 1989 р. в Угорщині було ліквідовано обласний рівень та внесено зміни до структури інших двох рівнів. В результаті було одержано дволанкову структуру - округи та населені пункти (села, міста, включаючи столичні міста округів, та столицю держави, що поділена на райони). Згідно із законом про місцеве самоврядування, прийнятим у 1990 р., встановлено дворівневу систему місцевого самоврядування, що включає органи місцевого самоврядування населених пунктів (муніципалітети) та округів.

У Конституції 1989 р. та законі про місцеве самоврядування визначено також право населених пунктів будь-якого розміру на самоврядування щодо місцевих справ. Це дало змогу отримувати їм статус автономного муніципалітету. Після завершення процесу виділення населених пунктів в окремі адміністративно-територіальні одиниці у 1996 р. відповідно до меж населених пунктів, що склалися, законодавчо була закріплена нова структура адміністративно-територіального поділу Угорщини на місцевому рівні. У результаті згідно з новим територіаль-

ним поділом утворилася нова муніципальна система Угорщини: 19 округів та столичне місто, 3135 сіл та міст, 23 райони у столичному місті.

Однак реорганізація адміністративно-територіального поділу ще не завершена. Для того, щоб отримати фінансову допомогу, що виділяється ЄС згідно з постановою Ради ЄС № 1260/1999.ЄС, та забезпечити ефективне управління, а також поступово привести адміністративно-територіальну структуру у відповідність зі стандартами ЄС, парламент Угорщини прийняв у 1996 р. закон про регіональний розвиток і регіональне планування, а у 1998 р. - Резолюцію 35/1998.(III.20.)ОГҮ, якими встановлено планово-статистичні територіальні одиниці, що відповідають системі NUTS [158]. Згідно з цими нормативно-правовими актами на місцевому рівні існує 3131 муніципалітети (NUTS 5) і 150 мікрорегіонів (NUTS 4), а на регіональному - 19 округів і столичне місто (NUTS 3), 7 планово-статистичних макрорегіонів (NUTS 2) і національний рівень (NUTS 1). Відповідно до цих рівнів за конституцією Угорщини існують адміністративно-територіальні одиниці тільки муніципального рівня (NUTS 5) та рівня округів (NUTS 3). На сьогодні планово-статистичні макрорегіони (NUTS 2) не є реальними адміністративно-територіальними одиницями. Проте відповідно до проекту нового Плану заходів щодо реформи державного управління, який подано на розгляд уряду в серпні 2003 р., у 2006 р. мають реально утворитися в Угорщині регіони рівня NUTS 2 [156]. Доцільність цього фахівці аргументують тим, що макрорегіони рівня NUTS 2 є найбільш придатними територіальними одиницями для цільового фінансування [158]. Відзначається важливість реального утворення в Угорщині мікрорегіонального рівня (NUTS 4), оскільки ці одиниці також можуть бути важливими з погляду цільової фінансової допомоги [158].

При створенні регіонів як територіальних одиниць постали питання щодо доцільності існування округів, а також щодо їх взаємодії з регіонами. Це є предметом вивчення в [146; 158].

Позитивним результатом адміністративно-територіальної реформи в Угорщині є наближення центральних органів влади до місцевого рівня, отримання місцевими громадами, в тому числі малих сіл, можливості (в багатьох випадках чисто гіпотетичної через фінансову неспроможність) самостійного розвитку, наближення до населення надання громадських послуг, більш широке залучення громадян до регулювання громадських справ тощо. Разом з тим виникли і досить серйозні проблеми. Сучасна адміністративно-територіальна структура в Угорщині на базовому рівні є надзвичайно подрібненою: області ліквідовано, кількість округів не змінилася, але збільшилася кількість, здебільшого за рахунок дуже малих, муніципалітетів - по-

рівняно з соціалістичним періодом приблизно вдвічі, до 3153 проти 1523. Їм було передано багато завдань щодо надання громадських послуг, особливо в галузях освіти, охорони здоров'я і соціального захисту. Серед проблем, що виникли з утворенням нової муніципальної системи, найсуттєвішими є: системи надання місцевих громадських послуг і системи управління; дороговизна і неефективність; неспроможність малих муніципалітетів в багатьох випадках адміністративно і фінансово забезпечити якісне надання багатьох послуг. Незважаючи на те, що для розв'язання таких проблем законом про місцеве самоврядування передбачено створення асоціацій муніципалітетів для надання громадських послуг, вирішення завдань управління та регіонального розвитку, а в 1997 р. був прийнятий закон про муніципальні асоціації і міжмуніципальну кооперацію, офіційно зареєстрованих асоціацій з власними бюджетами і капіталами небагато. Це пояснюється такими причинами: нестачею фінансових стимулів, нерозробленістю нормативно-правової бази діяльності асоціацій, значним опором об'єднанню як реакція на примусово створювані асоціації соціалістичного періоду. Тому в Угорщині обговорюються подальші зміни структури адміністративно-територіального устрою і вживаються певні заходи в цьому напрямі.

Характерним прикладом трирівневої побудови системи адміністративно-територіального устрою є Республіка Польща. У 1990 - 1998 рр. в країні діяло 2121 община, нараховувалося 49 воєводств, в тому числі три міста - Варшава, Лодзь і Краків, які мали статус воєводств. Відповідно існувала змішана система управління, яка охоплювала самоврядну гміну, урядові воєводства і районні відомства згідно з адміністративною реформою 1975 р., коли було ліквідовано проміжну ланку місцевого управління - повіти і утворено 49 воєводств. У результаті здійснення реформи місцевого самоврядування відповідно до нової конституції Республіки Польща та законів "Про гмінне самоврядування" від 8 березня 1990 р., "Про повітове самоврядування", "Про воєводське самоврядування", а також закону "Про громадські фінанси" від 26 листопада 1998 р. та закону про новий адміністративний поділ, прийнятих у 1998 р. країна має триступеневу структуру адміністративно-територіального поділу, в рамках якої склалася сучасна система місцевого самоврядування, яка включає:

- самоврядну гміну (2489 гмін);
- самоврядний повіт (308 повітів, а також міст із статусом повітів - 65);
- урядово-самоврядне воєводство (16 воєводств).

Як передбачено ст. 16 Конституції Республіки Польща мешканці територіально-адміністративних одиниць поділу в силу права становлять самоврядні громади. Органи самоврядування на рівні гмін,

повітів, воєводств отримали власні владні повноваження, що базуються на засадах децентралізації, гарантованих Конституцією Польщі.

Згідно з принципом субсидіарності усі функції та завдання місцевого значення віднесені до сфери повноважень базового рівня адміністративно-територіального поділу - гміни та її органів. Як територіальні одиниці гміни, незважаючи на об'єднання, дуже відрізняються за кількістю жителів. Гмінами є села, великі міста, гміною може бути також об'єднання сіл, в яких мешкає кілька тисяч осіб. До сфери повноважень гміни належить прийняття рішень у громадських справах місцевого значення, якщо згідно з чинним законодавством це не віднесено до компетенції інших органів. Завдання гміни поділяються на власні та делеговані. Для виконання делегованих завдань центральним урядом відповідно до чинного законодавства або за добровільною угодою з урядовою адміністрацією функцій гмінам передаються відповідні кошти.

Гміни виконують свої завдання за допомогою нормотворчих (демократично обрана рада гміни) і виконавчих органів (правління гміни). Наглядовими органами за діяльністю гмін є: прем'єр-міністр та воєвода, а з питань бюджету - регіональна рахункова палата.

Утворенню повіту як адміністративно-територіальної одиниці та одиниці самоврядування передувала велика підготовча робота. У вирішенні питань адміністративного центру повіту, віднесення гмін до тієї чи іншої територіально-адміністративної одиниці активну участь брали ради гмін. Основними критеріями створення повітів були: тісний економічний та господарський зв'язок районів, що утворюють повіт; однорідність та цілісність території; історично зумовлена пов'язаність районів (наприклад, належність до одного воєводства тощо); чисельність населення на території створюваного повіту; наявність необхідних для економічного розвитку повіту ресурсів та економічного потенціалу; спроможність транспортної мережі забезпечити швидке пересування у межах повіту; наявність на території повіту міста з досить розвиненою інфраструктурою, економічними, матеріально-технічними, фінансовими, людськими ресурсами, здатного виконувати функції адміністративно-територіального центру повіту. Крім того, до уваги брався принцип ефективності - розмір повіту мав бути таким, щоб максимально влаштував населення з огляду на отримання ними послуг та повітові установи й заклади - з огляду їх надання. Отже, повіти:

- це місцева самоврядна громада людей, що проживають у певній місцевості;
- мають чітко визначену юрисдикцію, яка робить їх незалежними від держави і гмін;

- виконують громадські функції від власного імені й під власну відповідальність;
- володіють майном, мають власний бюджет, контролюють фінансові надходження, які відповідають обсягам покладених на них завдань.

Повіти досить невеликі (в середньому з населенням близько 100 тис. осіб), що дає змогу залучати громадян до активної участі в суспільному житті.

За принципом субсидіарності, повіт покликаний виконувати завдання та задовольняти потреби, які перевищують можливості гміни. На відміну від гмін повіти виконують лише чітко регламентовані законодавством функції. Всі завдання повіту розподіляються на власні, делеговані та доручені. Делеговані завдання виконуються за законом або на підставі домовленостей (угоди) з ЦОВВ, доручені на основі домовленостей (угоди) з іншими одиницями місцевого самоврядування. Відповідно здійснюється фінансування виконання завдань.

Повіт надає громадянам в основному послуги двох типів:

- державні (освіта, охорона здоров'я, соціальна допомога тощо);
- наглядово-адміністративні (видача дозволів, ліцензій, концесій на інвестування, будівництво, розробку корисних копалин, водокористування; екологічний, санітарний, будівельний нагляд тощо).

Завдання виконуються через органи повіту: раду, правління та об'єднану повітову адміністрацію - староство, повітові служби та повітові організаційні одиниці.

У результаті адміністративної реформи найбільшим територіальним утворенням у Польщі стали *воєводства*. Це одиниця територіального поділу держави, створена для здійснення громадського адміністрування, яка є регіональною самоврядною спільнотою.

При формуванні воєводств враховувалися критерії, що значною мірою сприяють ефективності їх діяльності, зокрема: територіальний - територія та населення воєводства мають бути досить великими; економічний - воєводство повинно володіти достатнім економічним потенціалом для проведення міжрегіональної економічної політики; інноваційний - мати належний інноваційний потенціал; культурний - мати достатній культурний потенціал; фінансовий - мати значні фінансові та матеріальні ресурси.

За чисельністю населення та гмін і повітів, що входять до складу воєводства, ці адміністративно-територіальні одиниці не є однаковими. Наприклад, найбільшим є Мазовецьке (столиця - м. Варшава) воєводство, яке об'єднує 38 повітів та 325 гмін і понад 5 млн осіб населення, найменшими - Опольське та Любуське, що об'єднують

по 11 повітів, відповідно по 71 та 83 гміни та трохи більше ніж 1 млн жителів.

Устрій воєводства як адміністративно-територіальної одиниці регулюється Статутом воєводства, який схвалюється після погодження з прем'єр-міністром Польщі.

На рівні воєводств створено дуалістичну структуру публічної влади. Така структура публічної влади на рівні воєводств необхідна для забезпечення унітарного устрою польської держави. З одного боку, воєводські демократичні органи самоврядування є незалежними юридичними особами, мають власні бюджети, а також широкі повноваження в питаннях економічної політики, з другого - воєвода, який призначається державою, відповідає за реалізацію національної політики у межах воєводства, а також відповідно до чинного законодавства за належне виконання державними установами своїх функцій на території регіону.

Головним завданням воєводства, як передбачено законом "Про самоврядування воєводства", є визначення стратегії розвитку області.

Законотворчими органами воєводського самоврядування є ради-сеймики (або малі парламенти). Вони обираються шляхом загальних виборів. Депутати сеймику обирають зі свого складу голову і віце-голів сеймику (але не більше від трьох), а також правління для реалізації функцій виконавчої влади на рівні воєводських органів самоврядування. Сеймик воєводства контролює діяльність його правління, а також воєводських адміністративних одиниць. Для цього створюються ревізійні комісії, до складу яких входять депутати.

Правління є виконавчим органом воєводства. До його складу (п'ять осіб) входить маршалек воєводства як його голова, що обирається зі складу депутатів сеймику, віце-голова і решта - члени, яких за поданням маршалка воєводства призначає сеймик.

Правління виконує завдання воєводства за допомогою адміністрації маршалка і воєводських адміністративних одиниць або воєводських юридичних осіб. Ці завдання належать до компетенції адміністрації воєводства і не входять до сфери повноважень сеймику воєводства та воєводських адміністративних одиниць. Правління воєводства має власний бюджет та право вживати економічних заходів щодо стимулювання економічного розвитку воєводства, а органи місцевого самоврядування воєводства відповідають за регіональну політику та виконують завдання в галузі народної освіти, охорони здоров'я, культури, охорони навколишнього середовища, боротьби з безробіттям, активізації місцевого ринку праці тощо.

Сферою діяльності воєводських органів самоврядування є виконання громадських завдань, що не належать до компетенції органів

урядової адміністрації. Передусім це проблеми регіонального розвитку.

Центральні органи влади у воєводстві представлені воєводою, який призначається Прем'єр-міністром Польщі й підзвітний центральному урядові. Воєвода очолює управління, внутрішня організація якого визначена законом. Його повноваження полягають у забезпеченні державної політики у воєводстві та правового нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування гмін, повітів і воєводства. Воєвода відповідає за увесь спектр послуг, пов'язаних із дотриманням законодавства та гарантуванням громадської безпеки.

Воєвода, по суті, є противагою воєводським органам самоврядування. Він може анулювати рішення, ухвалені органами самоврядування, якщо вони суперечать чинному законодавству, хоча таке анулювання може бути оскаржено в адміністративному суді. Воєвода представляє Раду Міністрів у регіональній спільноті, виконує деякі функції органів центральної влади, гарантуючи цілісність країни. Існуючий поділ влади на рівні воєводства забезпечує взаємозв'язок між діяльністю органів самоврядування зі стратегією державної політики [17; 26-28].

Однак, використовуючи зарубіжний досвід, потрібно мати на увазі, що при розробленні остаточної структурної моделі адміністративно-територіального устрою України слід враховувати, що з огляду різноманітності природних умов, нерівномірності розвитку територіальних одиниць та відмінностей у їх соціально-економічному, науковому потенціалі є загроза того, що укрупнення не є гарантією вирішення основного завдання - створення однаково сильних з економічного погляду територіальних одиниць.

3. Необхідність законодавчого врегулювання правового статусу адміністративно-територіальних одиниць та порядку вирішення питань у сфері адміністративно-територіального устрою.

По-перше, із конституційним визначенням *суб'єкта місцевого самоврядування - територіальної громади - не узгоджена система адміністративно-територіальних одиниць.*

Для України надзвичайно актуальними є проблеми населених пунктів і їх меж, принципів і підходів до створення певних адміністративно-територіальних одиниць. Найбільш суттєвими з них на сьогодні є такі.

◆ Існує невідповідність кордонів окремих адміністративних одиниць територіям, у межах яких діють територіальні громади. У межах адміністративних кордонів одних населених пунктів перебуває значна частина інших населених пунктів. Наприклад, до складу деяких міст адміністративно входять села, а в деяких випадках - і

міста. Насамперед це міста Київ і Севастополь, а також міста обласного значення.

♦ Деякі населені пункти чи землі територіально не перебувають у адміністративно-територіальних одиницях, до яких приписані, що ускладнює систему управління ними.

♦ Визначення територіальною основою місцевого самоврядування відповідних територіальних громад лише території у межах адміністративних кордонів цих адміністративно-територіальних одиниць (села, селища, міста) обмежує дію публічної влади, створює правовий вакуум щодо регулювання взаємовідносин на території, яка розміщена за межами цих населених пунктів.

Все це призводить до дублювання повноважень різних органів місцевого самоврядування базового рівня на одній і тій самій території. Тому актуальним є вжиття заходів щодо вдосконалення мережі сільських, селищних і міських рад та впорядкування системи населених пунктів, визначення й картографічного закріплення їх меж, розмежування самоврядних прав різних територіальних громад, що співіснують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці. Вимагає приведення у відповідність з Конституцією України мережа селищ та селищ міського типу, а також система рад у населених пунктах. Необхідно виробити чіткі критерії стосовно утворення районів, районів у містах, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ і міст.

По-друге, *структура існуючих адміністративно-територіальних одиниць, насамперед базових (село, селище, місто)*, не завжди дає змогу забезпечити самодостатність функціонування територіальної громади.

Створення самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць (забезпечених відповідними людськими, фінансовими та іншими ресурсами в тому обсязі, який необхідний для здійснення на цій території самоврядних повноважень) є одним з важливих завдань адміністративно-територіальної реформи на місцевому рівні. Тут можна виділити такі проблеми.

♦ Досі не визначені кількісні характеристики основних параметрів життєзабезпечення і розвитку громад за рахунок як власного ресурсного потенціалу, так і фінансової підтримки з боку держави.

♦ Не проведена в загальнодержавному масштабі (і поки що не вживаються відповідні заходи) своєрідна паспортизація громад за рівнем самоспроможності, що важливо для визначення необхідної допомоги з боку держави.

♦ Не завершено формування низової адміністративної одиниці - громади, яка матиме необхідні фінансові та матеріальні можливості для виконання делегованих державою функцій та забезпечення громадських послуг на рівні гарантованих соціальних стандартів.

◆ Ще не сформована на сьогодні належна фінансово-економічна база органів місцевого самоврядування. Однією з причин цього є відсутність відповідної нормативно-правової бази. Іншою причиною є те, що не вирішена проблема суб'єктів міжбюджетних відносин. Низові громади виведені за рамки бюджетного процесу на стадії розподілу грошей.

Вітчизняний, і особливо зарубіжний досвід, показує, що місцеве самоврядування спрацьовує там і тоді, коли є економічна і фінансова бази. Наприклад, у 1990 р. законом Угорщини про місцеве самоврядування угорським муніципалітетам надано автономію у сферах фінансів та прийняття рішень, що привело до покращання надання громадських послуг населенню. Закон дає змогу муніципалітетам встановлювати пріоритети місцевих видатків, а також приймати рішення щодо фінансування і оподаткування, для забезпечення цих пріоритетів. Джерела доходів, доступні для муніципалітетів, розподіляються відповідно до закону про місцеве самоврядування на три категорії: власні доходи; частина державних податків; видатки уряду, включаючи нормативні, цільові та інші спеціальні видатки [146; 157].

Власні доходи включають місцеві податки і збори, прибутки, дивіденди, кошти від оренди та лізингу, частину екологічних штрафів та зборів тощо. Угорським муніципалітетам було надано право щодо стягування п'яти типів необов'язкових місцевих податків та встановлення податкових ставок у межах визначеного урядом максимуму. Найбільш поширеними є три типи податків: на підприємців, комунальний та податок на будівлі.

Протягом 1990-1992 рр. в Угорщині була проведена фінансова реформа шляхом прийняття низки законодавчих та підзаконних актів, зокрема закону про місцеві податки, що визначає фінансову базу діяльності муніципалітетів, закону про передачу майна, яким урегульовано процеси передачі державної власності муніципалітетам, а також закону про державні фінанси. У результаті муніципалітети отримали більшу частину місцевої власності та фінансових джерел, що гарантувало їм реальну економічну автономію і можливість самостійно розпоряджатися місцевими ресурсами [158].

Однак у наступні роки нові закони, підзаконні акти і нормативи, зрештою, послабили власну доходну базу муніципалітетів. Крім того, їх реальна автономія була обмежена фінансовими умовами діяльності, що пов'язані із загальною кризою державних фінансів середини 1990-х рр. [146; 149]. У результаті найбільшим джерелом доходів муніципалітетів залишаються видатки уряду незважаючи на те, що вони були зменшені в процесі децентралізації [147]. Частка надходжень від уряду в місцевих бюджетах є в Угорщині відносно висо-

кою навіть для країни з перехідною економікою, тоді як частка власних доходів збільшується повільно [149; 157]. Таким чином, справжня фінансова автономія муніципалітетів, яка базується на власних доходах, залишається низькою, що спричиняє нестабільність фінансової ситуації на місцевому рівні. Крім того, в Угорщині відбувалися часті зміни пріоритетів, правил розподілу і цілей державного фінансування муніципалітетів [157].

У цілому фахівці зазначають, що після вступу до ЄС виникла потреба в реформі фінансування муніципалітетів з метою досягнення їх реальної фінансової автономії [157].

◆ Ефективне формування територіальної громади в Україні, активні зрушення в забезпеченні реалізації на практиці принципу самодостатності громад, об'єктивного визначення співвідношення рівня самоспроможності громади та рівня допомоги їй з боку держави, можливі, на нашу думку, за умови:

- прийняття Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України” та нової редакції Закону України “Про місцеве самоврядування”, а також відповідного пакету актів законодавства про комунальну власність, фінанси місцевого самоврядування та інших, вироблення державних стратегій і програм щодо державної підтримки і розвитку місцевого самоврядування в Україні;
- одночасного проведення адміністративно-територіальної реформи і реформи бюджетної системи України в частині розширення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, формування фінансів місцевого самоврядування, в процесі яких мають бути вирішені всі проблеми суб'єктів міжбюджетних відносин;
- формулювання критеріїв самодостатності громади;
- дослідження потенціалу задіяного та незадіяного ресурсу (інтелектуально-кадрового, земельного, матеріально-технічного) кожної громади;
- створення укрупнених громад, оскільки на сьогодні існує досить значна роздрібненість адміністративно-територіальних одиниць на нижчому рівні і велика кількість територіальних громад неспроможна утримувати і підтримувати існуючу соціальну інфраструктуру;
- науково обгрунтоване визначення перспектив фінансового та соціального розвитку громад.

Потенційно поліпшення становища громад населених пунктів можливе за умов: а) укрупнення адміністративно-територіальних

одиниць або об'єднання їх зусиль; б) посилення власної доходної бази та стимулювання нових форм самоорганізації населення.

Практика укрупнення адміністративно-територіальних одиниць властива багатьом країнам Європи, і це розглядається як важливий засіб підвищення ефективності всієї системи місцевого самоврядування, хоч абсолютного свідчення на користь того чи іншого оптимального розміру громади не існує і цілком очевидним є те, що чим більша територіальна громада, тим більш вона автономна у своїх витратах та доходах.

В Україні ідея укрупнення (об'єднання зусиль) громад значної підтримки не дістала (що можна пояснити різними причинами). Так, лише 23 % від загальної кількості територіальних одиниць, охоплених дослідженнями Світового банку (всього було охоплено 39 громад), підтримує можливість укрупнення [58].

У Норвегії ж та Фінляндії, наприклад, які за територією лише вдвічі, а також у Швеції, територія якої лише на третину менша ніж Україна, комун, муніципалітетів менше відповідно більш ніж у 26 та 52 разів [23]. Основним напрямом реформування адміністративно-територіального устрою в Польщі було створення укрупнених територіально-адміністративних одиниць, що сприяло, на думку фахівців, розширенню та більш ефективному наданню послуг населенню, посиленню ролі місцевого самоврядування в прискоренні соціально-економічного розвитку країни. Однак, в Угорщині ж, як уже зазначалося, процес укрупнення наштовхується на певний спротив.

Отже, питання укрупнення адміністративно-територіальних одиниць потрібно вирішувати дуже виважено, поступово. Згідно з вимогами Європейської хартії місцевого самоврядування обов'язково мають проводитися консультації з відповідними органами місцевого самоврядування та безпосередньо з громадянами.

4. Проблема взаємовідносин між двома системами публічної влади - державною системою органів виконавчої влади та недержавною системою - органами місцевого самоврядування.

Сьогодні спостерігається дублювання функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Непоодинокими є факти конкуренції, протистояння між цими органами, що гальмує регіональний розвиток. У взаємовідносинах між цими органами наявний дисбаланс не на користь місцевого самоврядування.

Нині для рівнів таких адміністративно-територіальних одиниць, як області та райони, характерна модель організації влади, що будується на поєднанні державного управління з місцевим самоврядуванням. Тут функціонують одночасно обласні, районні державні

адміністрації як органи виконавчої влади та обласні та районні ради як органи місцевого самоврядування.

Згідно з положеннями Конституції України та законів України “Про місцеві державні адміністрації”, “Про місцеве самоврядування в Україні” обласні та районні державні адміністрації здійснюють не тільки виконавчу владу на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а й реалізують повноваження, делеговані їм обласними та районними радами. І стосовно делегованих повноважень вони підзвітні відповідним радам.

Певний парадокс криється в тому, що, по суті, місцеві державні адміністрації фактично відіграють роль своєрідних виконавчих органів обласних та районних рад, останні ж не беруть участі у їх формуванні [12]. Це зумовлено тим, що обласні та районні ради за Конституцією не мають права створювати власні виконавчі органи. Вони формують лише так званий виконавчий апарат ради, основною функцією якого є організаційне, правове, інформаційне, аналітичне забезпечення діяльності рад, їх органів та депутатів [47].

З огляду на зарубіжний досвід доцільно для поліпшення взаємовідносин між двома системами публічної влади здійснити наступне.

По-перше, це приведення місцевого самоврядування у відповідність з критеріями і стандартами ЄС, тобто чітке розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

По-друге, це поряд з формуванням повноцінної територіальної громади, всебічне вивчення питання щодо можливості відновлення в Україні регіонального самоврядування.

По-третє, розробка чіткої, науково обґрунтованої концепції децентралізації функцій державного управління, розподілу повноважень та ресурсів між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, розмежування сфери відповідальності щодо надання державних та громадських послуг місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

По-четверте, оскільки чинне законодавство не сприяє делегуванню повноважень територіальним громадам і правовому регулюванню, яке б уможливило делегування повноважень за взаємною згодою обох сторін, актуальним є напрацювання необхідної правової бази щодо чіткого розподілу сфер компетенції та повноважень на основі однозначно виписаного законодавчого розмежування понять “повноваження державної влади” та “повноваження місцевого самоврядування”, дотримання принципу субсидіарності, фінансового, матеріального та іншого забезпечення виконання органами місцево-

го самоврядування делегованих їм окремих повноважень органів виконавчої влади; розмежування функцій та повноважень місцевого самоврядування, які здійснюються на різних територіальних рівнях.

5. Питання взаємовідносин по лінії "центр - регіони".

Розробка моделі відносин "центр - регіони" можлива на основі конституційних змін, оскільки модель управління на місцях має розглядатися в безпосередньому зв'язку з новою моделлю політичної системи. Як показують практика і зарубіжний досвід, нова модель цих відносин має базуватися на досягненні децентралізації державного управління таким чином, що центр забезпечує реалізацію стратегічних завдань розвитку держави, а регіони, керуючись ними, забезпечують регіональний розвиток.

Саме так в процесі адміністративної реформи у Польщі покращувалася координація дій між центральними і місцевими органами влади та усувалося дублювання їх функцій. Як уже зазначалося, гміни відповідають за задоволення базових повсякденних потреб населення на місцевому рівні та місцевий розвиток, у тому числі за розробку його стратегії, а також контролюють значну частину місцевих фінансів; повіти - частково виконують допоміжні функції, які не можуть надаватися гміною; органи державного управління воєводства відповідають за розроблення стратегії регіонального розвитку; уряд забезпечує виконання стратегічних завдань розвитку держави. Як видно з публікацій, польські експерти з регіональної політики вважають, що така схема децентралізації державної влади і реформи територіальної адміністрації закладає міцний фундамент для реалізації комплексної регіональної політики.

Отже, можна зробити деякі висновки.

1. В Україні вживаються певні заходи щодо вдосконалення адміністративно-територіального устрою, відповідних заходів, визначених Концепцією адміністративної реформи, однак переважна їх більшість залишається не виконаною. Адміністративно-територіальна реформа, по суті, перебуває на стадії обговорення питань раціональної організації адміністративно-територіального устрою та питань місцевого самоврядування, причому обговорення надто неактивного. Це значною мірою зумовлюється тим, що загалом адміністративна реформа гальмується через невирішеність проблем політичної реформи. Є сподівання, що робота активізується з набуттям чинності Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 р. № 2222-15.

2. Побудова раціональної організації адміністративно-територіального устрою пов'язана з наявністю концептуально визначеної та законодавчо закріпленої нової моделі загальнодержавного та ре-

гіонального управління, територіальної децентралізації влади й чіткого розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів. Достатня правова, наукова та політична база вирішення цих питань на сьогодні не сформована.

3. Проведення адміністративно-територіальної реформи нерозривно пов'язано з побудовою реального самоврядування в Україні. Згідно з результатами дослідження Світового банку, проведеного нещодавно за темою “Територіальні громади як основа для відповідального та ефективного місцевого самоврядування в Україні”, на сьогодні в Україні існує потреба в розробці кількох моделей адміністративно-територіальної організації суспільства та системи управління (взаємодії, підпорядкування, розподілу функцій тощо), в яких місцеве самоврядування розглядалося б не тільки як первинна ланка влади, яка втілює державну політику, що розробляється на вищих щаблях влади, а і як активний представницький орган, що працює для громади, для задоволення її потреб та захисту її інтересів [69].

4. Для вироблення системного підходу до розгортання активної, повномасштабної роботи з підготовки та вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою України важливе значення має дотримання певних принципів і застосування підходів, на основі яких вона має вдосконалюватися. На цьому наголошується і в Посланні Президента України до Верховної Ради України 2004 р. [70]. У найбільш узагальненому вигляді вони зводяться ось до чого:

- урахування історичних, економічних, екологічних, географічних, демографічних особливостей регіонів, їх етнічних і культурних традицій з метою збереження самотності окремих частин країни;
- забезпечення належної стабільності, а також адаптованості системи адміністративно-територіального устрою до змін у суспільно-політичній, економічній та інших сферах розвитку суспільства, держави та регіонів;
- субсидіарність, створення належних умов для поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, розвитку місцевого самоврядування;
- створення умов для формування фінансово-економічної бази, достатньої для реалізації органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування покладених на них повноважень;
- пріоритетність розв'язання проблем розвитку регіонів шляхом добровільного об'єднання зусиль органів місцевого самоврядування у сферах діяльності, що становлять спільний інтерес;

- відкритість обговорення пропозицій та прозорість прийняття рішень щодо вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою.

5. Найбільш прийнятною для України є трирівнева система адміністративно-територіального устрою.

6. Необхідним є здійснення класифікації міст виходячи з їх соціально-економічного значення та ролі в розвитку відповідних територій.

7. Потребує приведення мережі селищ міського типу і сіл у відповідність із Конституцією України. Необхідно визначити порядок встановлення меж сіл, селищ, міст, районів у містах і внести відповідні зміни до бюджетного, податкового законодавства.

8. Актуальним є розмежування самоврядних прав різних територіальних громад, що співіснують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці.

9. Потребує вивчення питання щодо укрупнення частини населених пунктів і відповідних територіальних громад. Розміри низових адміністративно-територіальних одиниць, що беруться за базовий рівень адміністративно-територіального устрою, мають визначатися обов'язково з урахуванням фінансової спроможності країни та територіальних одиниць.

10. Удосконалення адміністративно-територіального устрою безпосередньо пов'язано з удосконаленням законодавства з питань місцевого самоврядування, власності, а також земельного права, норм інших галузей.

Таким чином, удосконалення адміністративно-територіального устрою - це складна, багатоаспектна проблема, яка тісно взаємопов'язана з іншими аспектами адміністративної реформи в Україні. Для подальшого розвитку України, прискорення в ній євроінтеграційних процесів вирішення цієї проблеми є першочерговим і відкласти його більше не можна. Необхідно об'єднати політичний, науковий та фаховий потенціал України для прискорення вироблення сучасної ідеології, стратегічних пріоритетів і напрямів здійснення реформи, враховуючи результати проведених експериментів (як це передбачено Концепцією), наявний вітчизняний та зарубіжний досвід. На підставі цього доцільно розробити та офіційно схвалити Державну програму вдосконалення адміністративно-територіального устрою України, в якій має бути визначено: конкретні цілі та завдання реформи на нинішньому етапі розвитку держави; комплексний план дій щодо їх реалізації; фінансове забезпечення. Слід також визначити основні критерії, на базі яких має оцінюватися реалізація реформи, що забезпечить дієвий і об'єктивний контроль за її проведенням.

Розділ 4

Проблеми формування механізму управління адміністративною реформою в Україні в контексті завдань євроінтеграції

4.1. Політико-адміністративні аспекти становлення механізму управління адміністративною реформою в Україні

Адміністративна реформа як складний, багатоаспектний процес, від якого значною мірою залежить формування ефективної системи державної влади, потребує організаційного супроводу, управління. На механізм забезпечення цієї об'єктивної вимоги суттєво впливають багато факторів, і, насамперед, політичні характеристики адміністративної системи, яка виступає одночасно об'єктом і суб'єктом реформування. Досвід країн ЦСЄ показує, що організаційні аспекти реформування системи публічного управління великою мірою зумовлені стратегічними цілями держави. Зокрема, для країн, які нещодавно отримали статус членів ЄС, такі цілі визначалися саме політичним курсом на євроінтеграцію, відповідними критеріями адміністративної спроможності, які визначали підходи до організаційно-правового забезпечення процесу реформування.

У зв'язку із цим видається доцільним розглянути організаційні аспекти адміністративної реформи в Україні саме в контексті політико-адміністративного процесу. З цього погляду ініціатива запровадження адміністративної реформи в незалежній Україні пов'язана з діяльністю Верховної Ради України першого скликання. Постановою Президії Верховної Ради "Про розробку проекту Закону України щодо структури виконавчої влади" від 13 липня 1995 р. № 362/95-ПВ постійній Комісії з питань правової політики і судово-правової реформи було доручено розробити проект Концепції адміністративної реформи. Зазначеною Комісією 20 вересня 1995 р. було ухвалено рішення про створення відповідної робочої групи, до якої увійшли народний депутат України І.Б.Коліушко (керівник групи) та науковці: В.Б.Авер'янов, І.П.Голосніченко, В.М.Шаповал, О.Ф.Андрійко, С.Д.Дубенко, В.М.Кампо, Р.А.Калюжний, Ю.І.Крегул, В.Л.Наумов,

В.В.Риков. Представники виконавчої влади не брали участі в цій роботі, мотивуючи це вторинністю згаданого завдання та виключною зайнятістю, пов'язаною з підготовкою проекту Конституції [1, с. 10].

Після прийняття Конституції України розпочався активний законотворчий процес, характер якого певною мірою відображав тогочасну політичну ситуацію щодо поділу влади між Верховною Радою України, Президентом і Кабінетом Міністрів України. Указом Президента України "Про першочергові заходи, пов'язані з прийняттям Конституції України" від 12 липня 1996 р. № 553 Кабінету Міністрів України було доручено до 1 січня 1997 р. підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України проект Закону України про Кабінет Міністрів України, а Юридичному управлінню разом з Управлінням з питань економіки та з питань територій Адміністрації Президента до 1 жовтня 1996 р. підготувати проекти законів України про обласну та районну державні адміністрації. Зазначеним указом Президент фактично започаткував правове та організаційне (спираючись виключно на власні владні повноваження) забезпечення адміністративної реформи в Україні.

Ігнорування ініціативи Верховної Ради щодо розробки Концепції призвело до того, що народні депутати почали розробку власних проектів законів України "Про Кабінет Міністрів України" та "Про місцеві державні адміністрації". Ситуація нагадувала змагання законопроектів, в результаті якого у вересні 1996 р. Президент України вніс на розгляд парламенту законопроекти "Про Кабінет Міністрів України", "Про обласну, Київську та Севастопольську міську державну адміністрації" та "Про районну, районну в містах Києві та Севастополі державну адміністрацію", а у жовтні - альтернативний законопроект "Про Кабінет Міністрів України", підготовлений депутатами. Природно, виникли труднощі з розглядом зазначених проектів законів. Ця ситуація була досить показовою з управлінського погляду - неузгодженість дій і позицій різних гілок державної влади щодо організації процесу адміністративного реформування знижували його ефективність, що призвело до відродження ідеї розробки Концепції на новому витку.

Указом Президента України від 7 липня 1997 р. № 620 було утворено Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи, яка мала стати координуючим центром щодо розроблення ідеології реформи та її механізмів. Серед основних завдань Комісії були визначені такі: розроблення Концепції адмінреформи, визначення організаційно-правових засад, а також конкретних механізмів і строків її проведення, експертна оцінка нормативно-правових актів, спрямованих на формування правової бази адмінрефор-

ми тощо. Положення про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи було затверджене Указом Президента України від 2 жовтня 1997 р. № 1089, хоча ще у вересні відповідно до рішення Комісії робота розпочалася у трьох напрямках: 1) реформування центральних органів виконавчої влади; 2) реформування місцевих органів виконавчої влади, державної служби; 3) організація управління наукою [1, с. 16-17].

Аналіз змісту Положення стосовно організаційних можливостей Комісії, показує, що хоча цей орган і не мав розпорядчих повноважень, право залучати до роботи керівників міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування; обов'язковість рішень Комісії для розгляду органами державної влади, установами, організаціями, а також можливість нормативно-правового закріплення цих рішень указами Президента України давали змогу запроваджувати досить впливові інструменти координації процесу реформування. Ці організаційні засади разом із завданнями, визначеними згаданим указом і указом від 7 липня 1997 р. № 620, характеризують Комісію як центр стратегічного управління реформою. Зазначимо, що сам факт утворення Комісії та початковий етап її роботи свідчили про намагання системно підійти до вирішення складних проблем реформування та узгоджено вирішувати організаційні питання. Рішення Комісії від 23 лютого 1998 р. про створення робочої групи з доопрацювання проекту Концепції фіксує, що на цей момент матеріали по всіх напрямках були підготовлені. До кінця березня підготовка проекту Концепції була остаточно завершена.

Попри певні труднощі, пов'язані із сприйняттям запропонованої ідеології адмінреформи Президентом, Концепція була схвалена Указом Президента "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" від 22 липня 1998 р. № 810 та покладена в основу реформування системи державного управління. Що стосується довгострокового механізму управління реформою, то самою Концепцією передбачалося запровадження посади відповідального за реалізацію адмінреформи (прем'єр-міністр або міністр), створення постійно діючої робочої групи при ньому та низки організаційних структур, які відповідали б за спеціальні напрями реформування. Координація у сфері реформування державної служби покладалася на Головдержслужбу України, адміністративно-територіальна реформа - на раду чи комісію, утворену спільно Верховною Радою та Президентом, реформа місцевого самоврядування - на Координаційну раду з питань місцевого самоврядування та Фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні. На Президента України покладалася державний патронат за здійсненням адмінреформи [52].

Цей позитивний результат не був закріплений подальшими організаційними заходами, поступово розпочалося згортання реальних повноважень Комісії щодо управління адмінреформою. Комісія була розподілена на робочі групи: 1) з проведення реформи центральних органів виконавчої влади та 2) з проведення реформи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та державної служби. Робочі групи мали працювати практично незалежно, оскільки перша була створена при Кабінеті Міністрів України, очолювана віце-прем'єром, друга - при Адміністрації Президента, очолювана Главою Адміністрації. Положення про ці групи були затверджені, відповідно, розпорядженням Прем'єр-міністра від 16 вересня 1998 р. № 739 та Указом Президента України від 10 вересня 1998 р. № 1001.

На думку експертів, зокрема Л.М.Кравчука, Голови Державної комісії, розподіл Комісії, розпорошення її повноважень між різними структурами фактично означало, що вона як дієвий орган управління реформою себе вичерпала [52]. Хоча формально Комісія продовжувала існувати, ідеологічне наповнення процесу реформування та відповідна організаційна ініціатива зосередилися у сфері президентської влади. Зміст актів Президента, виданих з 1999 по 2002 рр. (загалом 18 указів стосувалися змін складу та принципів функціонування державних органів виконавчої влади, а також механізмів здійснення адмінреформи), свідчить про переоцінку багатьох положень Концепції з урахуванням поточних інтересів президентської влади. Зауважимо, що механізм управління адмінреформою з президентського центру утвердився досить швидко. Так, Указом Президента України "Питання організації проведення в Україні адміністративної реформи" від 21 липня 2001 р. № 538 була остаточно ліквідована власна організаційна база діяльності Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи (Секретаріат) та робочі групи з проведення реформи центральних органів виконавчої влади та з проведення реформи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та державної служби. Натомість в Адміністрації Президента України було створене Управління з питань адміністративної реформи. Характерними ознаками зазначеного механізму управління реформою є створення мережі консультативно-дорадчих органів при Президентові України з певних напрямів адмінреформи (Координаційна рада з питань державної служби при Президентові України, Комісія з питань адміністративно-територіального устрою, Координаційна рада з питань місцевого самоврядування, Координаційна рада з питань внутрішньої політики, Національна рада з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування) та "вказний" порядок впровадження організаційних і кадрових змін.

Механізм управління адмінреформою з президентського центру у 2001 р. доповнився ще одним елементом - було створено посаду Уповноваженого Президента України з питань адміністративної реформи (Указ Президента України від 21 червня 2001 р. № 538). Аналізуючи Положення про Уповноваженого, можна зробити висновок, що ця ланка згаданого механізму була введена досить формально, адже посада не передбачала реальних повноважень щодо вироблення та реалізації державної політики у сфері адмінреформи. Не дивно, що через рік Ю.Схануров залишив цей пост (Указ Президента України від 17 квітня 2002 р. № 344), а саму посаду було ліквідовано Указом Президента України від 20 серпня 2002 р. № 729.

Роль Кабінету Міністрів в управлінні адміністративною реформою

За цих умов особливий інтерес становить роль, яку відіграє в управлінні адмінреформою вищий орган виконавчої влади - Кабінет Міністрів України. Аналізуючи внесок конкретних урядів у процес реформування необхідно відзначити уряд періоду 2000-2001 рр., який цілеспрямовано здійснював реформування системи виконавчої влади. Відповідні ідеологічні положення містилися в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України "Реформи заради добробуту". У розділі "Політична стабільність та посилення дієздатності Уряду" зазначалося, що в процесі адміністративної реформи особлива увага зосереджуватиметься на впровадженні нової системи організації роботи уряду, вдосконаленні структури органів виконавчої влади всіх рівнів, реформуванні системи державної служби [131].

Зміст актів Кабінету Міністрів України (за період з 1999 по 2000 рр. 69 постанов стосувалися безпосередньо адміністративного реформування) свідчить про послідовні намагання вдосконалити нормативно-правове і організаційно-функціональне забезпечення системи виконавчої влади, насамперед самого Кабінету Міністрів.

Відповідно до Концепції постановою Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2000 р. № 339 було запроваджено таку форму діяльності уряду, як урядові комітети, що забезпечувало ефективний розгляд проектів нормативно-правових актів та інших документів, які подаються на розгляд уряду. Постановою Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 р. затверджено Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України, який за умов відсутності Закону України "Про Кабінет Міністрів України" запроваджував чіткі процедури діяльності уряду.

Реформаторські ініціативи цього уряду дещо "деформували" механізм управління адмінреформою з президентського центру. Ситуація особливо загострилася у зв'язку зі спробою вищого органу

виконавчої влади впорядкувати владні відносини з місцевими органами виконавчої влади, які перебували у сфері президентського впливу. Зокрема, постановою Кабінету Міністрів України № 821 від 18 травня 2000 р. “Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій” було визначено порядок утворення структурних підрозділів місцевої державної адміністрації, впорядковано вимоги щодо їх чисельності, обмежено кількість заступників голів місцевих державних адміністрацій. Постановою Кабінету Міністрів України № 957 від 13 червня 2000 р. було затверджено Порядок утворення структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, не передбачених примірними переліками, затвердженими Кабінетом Міністрів України. Уряд встановлював такий порядок, який ставив місцеві органи виконавчої влади в чітку залежність від органів виконавчої влади вищого рівня. Реакція місцевих органів виконавчої влади призвела до того, що Указом Президента України від 28 травня 2001 р. № 344 було скасовано постанову Кабінету Міністрів України № 957, а також окремі приписи постанови № 821. Положення Концепції адміністративної реформи про посилення статусу Кабінету Міністрів були проігноровані.

Інші уряди не приділяли достатньої власної уваги адмінреформі, сприймаючи президентську ініціативу як вичерпно достатню.

На цей час організаційний механізм забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України щодо адміністративного реформування включає невелике Управління адміністративної реформи у складі Секретаріату. Загальну координацію здійснює один з Віце-прем'єр-міністрів. У [124, с. 24] зазначається, що оскільки на Віце-прем'єр-міністра покладено відповідальність за широке коло питань, адмінреформою він займається спорадично і практично не формує в уряді механізм колективної роботи щодо управління адмінреформою.

Організаційні ініціативи Верховної Ради щодо адміністративного реформування

Вище відзначалася ідеологічна та організаційна ініціатива Верховної Ради України на початковому етапі реформаційного процесу. Для більш повного фактографічного аналізу розглянемо період, який передував розробці Концепції адміністративної реформи. Навесні 1991 р. великою групою фахівців під егідою Ради Міністрів УРСР був підготовлений План реформування структури державної виконавчої влади в Українській РСР, одноставно підтриманий Радою Міністрів та її Президією. План було подано на розгляд Верховної Ради УРСР, а його основні положення викладені на пленарному засіданні Ради Головою Ради Міністрів В.Фокінім. Проект було затвер-

джено з невеликими поправками постановою № 981 від 18.04.1991 р. “Про структуру державного управління УРСР”.

У період до 1995 р., коли владні співвідношення в країні змінилися у зв'язку з Конституційним договором, Верховна Рада виступала з активними реформаторськими ініціативами не тільки щодо організації виконавчої, а й місцевої влади. Суттєвими були рішення щодо ліквідації місцевих державних адміністрацій та передачі відповідних функцій виконавчим комітетам місцевих Рад народних депутатів.

У процесі роботи над Концепцією адмінреформи вживалися заходи щодо вироблення спільної позиції та узгодженого розподілу повноважень різних гілок державної влади у сфері адміністративного реформування.

У подальшому функції Верховної Ради щодо формування нової системи державного управління в Україні обмежилися законотворчим процесом. Але й у цій сфері виникали певні проблеми, пов'язані з неузгодженістю політичних поглядів парламенту та Президента щодо принципів формування системи виконавчої влади. Це, зокрема, призвело до того, що на цей час не прийнято Закон України “Про Кабінет Міністрів України”, який мав однозначно визначити повноваження вищого органу виконавчої влади, в тому числі і в частині адміністративного реформування.

Верховна Рада не досить часто застосовувала конституційне право парламентського контролю щодо здійснення адмінреформи. Про адресний контроль свідчить лише постанова Верховної Ради України “Про стан реалізації адміністративної реформи стосовно вдосконалення діяльності органів виконавчої влади” від 2 листопада 2000 р. № 2067-III. У цьому документі констатується, що процес реформування не відповідає вимогам, які містяться в Концепції адміністративної реформи, та не ґрунтується на застосуванні науково-системних поглядів і принципів. Опосередковано це свідчить і про відсутність ефективного управління адмінреформою.

Слід взяти до уваги, що парламент намагався організаційно забезпечити складний законодавчий процес у галузі адміністративного реформування. Так, постановою Верховної Ради України від 8 лютого 2001 р. № 2258-III утворено Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України з питань доопрацювання законодавчих актів у сфері політико-правової та адміністративної реформи. На комісію покладалося доопрацювання та внесення протягом сьомої сесії проектів законів України “Про політичні партії в Україні”, “Про Кабінет Міністрів України” та “Про адміністративно-територіальний устрій України”. Однак на Закон України “Про Кабінет Міністрів України”, прийнятий Верховною Радою України 17 лютого 2002 р., знову було накладено вето Президентом.

Таким чином, невідповідність політичної системи завданням державотворення, неузгодженість сприйняття цілей адмінреформи, її механізмів різними гілками влади, відхід від концептуальних засад і відсутність чіткої програми реформ призвели до формування не-ефективного, внутрішньо суперечливого, обмеженого суб'єктивним баченням механізму управління адмінреформою, який значною мірою зумовив недостатність результатів з погляду досягнення стратегічних цілей суспільного реформування. Розуміння політичних проблем як домінуючих у процесі державотворення змістило увагу вищих органів державної влади з адмінреформи на реформу політичну. Ініціатором відповідної конституційної реформи виступив Президент України. Запропонований комплекс змін до Конституції України, викладених в Указі Президента України "Про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 6 березня 2003 р. № 197, передбачав перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління, формування сильного коаліційного уряду, посилення участі регіонів у державному управлінні. У цьому контексті процес адміністративного реформування міг би набути нового змісту і динаміки, принаймні, в частині вдосконалення системи виконавчої влади, підвищення статусу Кабінету Міністрів України. Але пропозиції щодо конкретних перетворень структури парламенту викликали опір з боку депутатів, оскільки передбачали серйозні ускладнення в його роботі. Зазначена президентська ініціатива сприймалася як останній значний крок у сфері державотворення перед наступними президентськими виборами в Україні.

Проаналізований політико-адміністративний контекст перебігу та організації адміністративної реформи в Україні зумовлює специфіку механізмів управління процесами реформування. Зауважимо, що певна специфіка притаманна кожній з країн пострадянського простору, які перебувають у процесі суспільних трансформацій. Але загалом можна констатувати, що з початку 90-х рр. минулого століття відбулися незворотні зрушення від командно-адміністративної системи державного управління до формування демократичних режимів, які утверджувалися через найбільш дієздатні владні інститути, успішна робота яких великою мірою залежала від суб'єктивних факторів - особистих політичних уподобань і лідерських здібностей представників владних кіл.

Разом з тим характерні для країн з перехідною економікою політичні протистояння та неузгодженість в розподілі владних повноважень поступово усувалися шляхом вироблення загальнодержавної стратегії розвитку і підпорядкування групових інтересів узгодженій

адміністративній політиці. Характерним прикладом цього є не тільки вже згадувані вище нещодавні країни-кандидати, а й Російська Федерація, де раціональний розподіл повноважень між президентом та урядом дав змогу інтенсифікувати процес адміністративного реформування, ідеологія якого викладена в Програмі соціально-економічного розвитку Російської Федерації на середньострокову перспективу (2003-2005 рр.) [126], а організаційне забезпечення було запроваджено указами Президента Російської Федерації “Про систему та структуру федеральних органів виконавчої влади” від 9 березня 2004 р. № 314 та “Про Адміністрацію Президента Російської Федерації” від 25 березня 2004 р. № 400. Зміст реформи полягає у чіткому розподілі сфер управлінського впливу президента та уряду щодо федерального рівня виконавчої влади (Президент здійснює керівництво діяльністю федеральних органів у сфері національної безпеки - 5 міністерств, 11 федеральних служб, 2 агентства; уряд - діяльністю федеральних органів у сферах охорони здоров'я та соціального розвитку, економічного розвитку і торгівлі, фінансів, промисловості та енергетики, транспорту та зв'язку, природних ресурсів, сільського господарства, освіти та науки, культури та масових комунікацій - 9 міністерств (укрупнених), 20 федеральних служб, 23 федеральних агентства). При цьому завдання федеральних органів, які підпорядковані уряду, визначає виключно сам уряд. Суттєвою компонентою процесу реформування стало розмежування політичних функцій та державного менеджменту на федеральному рівні - міністерства відповідатимуть за розробку політики, безпосереднє надання управлінських послуг покладено на федеральні агентства та служби, підпорядковані міністерствам. Таким чином, створюється цілісна система федеральних органів виконавчої влади з погляду не тільки організаційної структури, а й розподілу функцій державного управління. Це закладає передумови узгодженої реалізації подальших етапів адміністративної реформи.

4.2. Євроінтеграційні засади управління адміністративною реформою

Завдання для України

Виявлені та узагальнені особливості реформування публічного управління в Польщі, Угорщині, Чехії, Словаччині [7] свідчать, що практично всі досліджені країни з перехідною економікою зіткнулися з проблемами адміністративного реформування. Кожна із зазначених країн пройшла етап політико-адміністративного збурення, по-

в'язаний з розподілом владних повноважень, хоча довготривалість і гострота таких збурень були різними та зумовлювалися переважно прийняттям політичного рішення щодо євроінтеграції. Зазначимо, що в авангарді цього процесу були Угорщина та Польща (угоди про асоціацію ратифіковані в 1991 р.), у Словаччині перехідний період завершився лише у 1998 р.

Є всі підстави стверджувати, що системного і конструктивно-го характеру реформа публічного управління в цих країнах набула у зв'язку з отриманням статусу країн-кандидатів на членство в ЄС, оформленням відповідних угод з ЄС і прийняттям комплексу зобов'язань, у тому числі щодо забезпечення адміністративної спроможності, що, насамперед, визначалася як спроможність держави управляти реформами.

Загалом механізми управління реформою публічного управління в досліджуваних країнах відображали *високий політико-адміністративний статус уряду*. На відміну від України, де проблема розподілу владних повноважень вирішувалася не на користь вищого органу виконавчої влади, в країнах-кандидатах саме урядові структури відігравали провідну роль як у формуванні ідеології реформ, так і в їх програмному забезпеченні та реалізації. На різних етапах за проведення реформи публічного управління відповідали різні адміністративні структури, але найбільш характерними були: міністерство внутрішніх справ, спеціальний підрозділ апарату (канцелярії, адміністрації, офісу) прем'єр-міністра, Уповноважений уряду з питань адміністративної реформи, роботу якого забезпечував окремий апарат. При цих структурах, які мали широкі повноваження щодо організації та координації реформ, створювалися колегіальні органи з представників парламенту, центральних органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та мережа експертних груп. Така схема управління давала змогу уряду застосовувати як розпорядчий вплив, так і демократичні засоби підготовки і прийняття рішень щодо реформи. Поширеною практикою було також застосування парламентського контролю за здійсненням заходів з адмінреформи.

Особливо важливу роль, на наш погляд, відігравала горизонтальна координація між органами виконавчої влади щодо реалізації адміністративної реформи, що забезпечувалася мережею підрозділів ЦОВВ, які відповідали за окремі сектори євроінтеграції. Це давало змогу комплексно вирішувати завдання щодо забезпечення адміністративної спроможності відповідно до Угоди з ЄС.

Урахування досвіду країн-кандидатів спонукає проаналізувати засади управління адмінреформою в Україні саме в контексті євроінтеграції. Визначення євроінтеграції стратегічним курсом розвитку

України у Посланні Президента України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного і соціального розвитку України на 2002 - 2011 роки” на початку 2002 р. зумовило актуалізацію проблеми адмінреформи в новому контексті. У Посланні констатувалося, що адмінреформа є структурно незавершеною та задекларовано, що на новому етапі логіка адміністративних перетворень має бути підпорядкована основним цілям утвердження в Україні громадянського суспільства. Відповідно, пріоритетами наступного етапу було проголошено конституційну та судову реформи. Що стосується безпосередньо реформування системи виконавчої влади та становлення місцевого самоврядування, то завдання ставилися надто формально.

Більш докладно завдання адміністративної реформи в контексті євроінтеграції були визначені в Програмі інтеграції України до ЄС, схваленій Указом Президента України від 14 вересня 2000 р. № 1072. Обсяг вимог щодо адміністративних можливостей, які забезпечують процес євроінтеграції, обмежився практично формуванням системи державного контролю у сфері діяльності органів виконавчої влади та деякими аспектами вдосконалення функціонування системи державної служби, серед яких слід відзначити заплановану на 2004 р. підготовку спеціалістів у сфері євроінтеграції відповідно до Державної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 рр., що має справити безпосередній вплив на удосконалення механізму управління процесом реформ.

Ураховуючи досвід реформування системи публічного управління в країнах-кандидатах, зокрема щодо механізму управління процесом реформ, зауважимо, що таке розуміння адміністративної спроможності реалізації стратегічного курсу розвитку країни є надто вузьким, оскільки не враховує комплексу організаційних проблем, пов'язаних з більш широким змістом реформування.

З огляду на великий обсяг завдань, викладених у Програмі інтеграції України до ЄС, адмінреформа в Україні потребувала б переосмислення та спеціального інституційно-організаційного забезпечення. Така потреба зумовлена, принаймні, необхідністю чіткого розподілу повноважень, відповідальності за реалізацію Програми між органами державної влади і, відповідно, посилення функцій координації та контролю з боку єдиного центру управління реформами. У розд. 19.3 Програми інтеграції України до ЄС з цього приводу зазначається, що особливого зміцнення потребують підрозділи, відповідальні за співробітництво з ЄС, у Міністерстві економіки України, Міністерстві транспорту України, Міністерстві аграрної політики України, Міністерстві фінансів України. Це повинні бути спеціальні підрозділи, а не ті,

які мають вирішувати багато інших питань, безпосередньо не пов'язаних з європейською інтеграцією. Крім того, наголошується на необхідності формулювання чітких положень щодо центрального органу, відповідального за впровадження Програми, забезпеченого достатніми повноваженнями, кадровим потенціалом, фінансовою підтримкою. Згідно з Указом Президента України "Про Міністерство економіки України" від 23 листопада 2000 р. № 1159 функції державного управління у сфері євроінтеграції перейшли до Міністерства економіки України, яке стало правонаступником Національного агентства України з питань розвитку та європейської інтеграції. Аналізуючи Положення про Міністерство економіки, Положення про Департамент адміністративної реформи та розвитку міністерства, Положення про управління стратегії проведення адміністративної реформи, Положення про управління організаційного забезпечення реформування виконавчої влади, можна зробити висновок, що питання євроінтеграції та адмінреформи не сприймаються системою державного управління як взаємопов'язані з погляду формування цілісного механізму управління. Функції зазначених структур Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України не передбачають вироблення політики та координацію діяльності інших міністерств у сфері адмінреформи. Не передбачаються і функції контролю щодо виконання відповідних заходів Програми інтеграції України до ЄС.

Окремо слід звернути увагу на підпорядкування певної частини заходів з реформування державного управління зобов'язанням перед Світовим банком (Програма системної позички), який у цьому контексті виступає реальним замовником адмінреформи в Україні та обумовлює певні елементи механізму управління цим процесом. Перша Програма системної позички (ПСП) обсягом 250 млн дол. США була затверджена радою виконавчих директорів Світового банку у вересні 2001 р. Друга ПСП перебуває в процесі розробки. Зміст програм формується під час переговорів команди Світового банку з членами парламенту, уряду, бізнесових кіл, місцевих органів влади, неурядових організацій. Суттєвою компонентою ПСП є підвищення адміністративної спроможності України, зокрема підтримка надається для вдосконалення роботи органів державної влади. Саме взаємодія зі Світовим банком у межах зазначених програм зумовила низку організаційних заходів у сфері адміністративного реформування (обстеження, звітність, контроль, оцінювання), які поліпшують механізм управління цим процесом.

Таким чином, аналіз проблем організаційного забезпечення адміністративного реформування в Україні з урахуванням досвіду

країн-кандидатів дає підстави *сформулювати* *принципові* *недоліки* *та надати пропозиції* щодо формування ефективних управлінських підходів до процесу реформування.

1. Політичні характеристики адміністративної системи в Україні, передусім незбалансований поділ влади між різними гілками, обмеження реальних повноважень уряду, неузгодженість позицій різних гілок влади щодо конкретного змісту процесу реформування, негативно впливають на формування ефективного механізму управління суспільними змінами, зокрема адмінреформою. За цих умов важко переоцінити актуальність політичної реформи, що має бути спрямована на вирішення цих принципівих проблем та сприяти переходу до проєвропейської політико-адміністративної моделі (парламентсько-президентська республіка, високий політико-правовий статус уряду, узгоджена в політичному сенсі ідеологія державотворення). Повноцінна політична реформа передбачає глибокий системний перегляд конституційних засад державної влади в Україні, оскільки низка принципівих правових проблем і невизначеностей щодо її організації закладена в чинному Основному законі.

2. Європейський вибір передбачає підпорядкування суспільного реформування відповідним завданням, зумовлює функціональні та структурні параметри адміністративної системи, які дають змогу їх реалізувати. Ці параметри визначаються, передусім, наявністю адміністративних структур, сумісних з адміністративними структурами ЄС, та адміністративною спроможністю управляти процесами суспільного реформування.

3. Вимоги до адміністративної системи не слід обмежувати змістом “адміністративної спроможності” в контексті *acquis communautaire*. Внутрішньосистемні проблеми побудови виконавчої вертикалі, статусу Кабінету Міністрів України, розподілу владних повноважень і відповідальності на місцевому рівні, формування ефективної структури місцевої влади, адміністративно-територіального устрою в Україні залишаються невирішеними.

4. З урахуванням вивченого досвіду країн ЦСЄ управлінський, адміністративний “фрейм” євроінтеграційного курсу вимагає створення в ключових міністерствах спеціальних підрозділів, які відповідають за реалізацію конкретних напрямів євроінтеграції та відповідних програм адміністративного реформування; формування інструментів координації та контролю цієї діяльності з боку *єдиного спеціалізованого центру*, структура якого має включати:

- державну посаду (прем’єр-міністр, віце-прем’єр-міністр, уповноважений уряду, міністр);

- його апарат, що складається із службовців, обізнаних із завданнями євроінтеграції та наділених повноваженнями щодо організаційного забезпечення, міжвідомчої координації, контролю;
- міжвідомчі ради, комісії з ключових напрямів, підпорядковані державній посаді, які готують проекти нормативно-правових актів, реформаційних заходів, запитів на фінансування і технічну допомогу, замовлення наукових досліджень, моніторингів;
- експертні групи при радах, комісіях, до складу яких входить широке коло фахівців, включаючи політиків, державних посадовців, представників місцевого самоврядування, неурядових організацій, науковців, які оцінюють зазначені вище проекти і готують узгоджені пропозиції.

Робота такої розгалуженої структури має бути фінансово забезпечена (в країнах-кандидатах лєвова частка фінансування надавалася за рахунок програм ЄС).

5. Аналогічний комплекс управлінських завдань щодо забезпечення адмінреформи в контексті євроінтеграції може виконуватися на базі окремого, уповноваженого на це міністерства. Посадовою особою може бути міністр, якому підпорядкований спеціальний департамент з повноваженнями щодо організаційного забезпечення, міжвідомчої координації та контролю. Суттєвим є бачення завдань адмінреформи та євроінтеграції в єдиному комплексі, де перші значною мірою підпорядковуються другим. Такий підхід дасть змогу на кожному етапі реалізації стратегічного курсу обґрунтовано розробляти заходи щодо адміністративного реформування та відповідно коригувати механізми управління цим процесом.

Висновки

Політичні характеристики адміністративної системи в Україні, в першу чергу незбалансований поділ влади між різними гілками, обмеження реальних повноважень Кабінету Міністрів, неузгодженість позицій різних гілок влади щодо конкретного змісту процесу реформування негативно впливають на формування ефективного механізму управління суспільними змінами, зокрема адмінреформою. За цих умов важко переоцінити актуальність політичної реформи, яка має бути спрямована на вирішення цих принципових питань. Повноцінна політична реформа передбачає глибокий системний перегляд конституційних засад державної влади в Україні, оскільки низка ключових правових проблем і невизначеностей щодо її організації закладена в чинному Основному законі.

Відповідно до цього подальшому реформуванню системи органів виконавчої влади має передувати чіткий політичний вибір між президентською та парламентською моделлю політичної організації влади шляхом проведення політичної реформи. Без такого принципового вибору, як показав досвід проведення адміністративної реформи в Україні, важко побудувати дієздатну виконавчу владу внаслідок боротьби за контроль над нею між Президентом та Верховною Радою.

Політична реформа створює умови, а не розв'язує всього комплексу проблем, пов'язаних з формуванням ефективної системи виконавчої влади. Для їх вирішення автори монографії пропонують сукупність змін з урахуванням досвіду країн ЦСЄ та Російської Федерації.

1. За умов вибору моделі парламентської республіки доцільно чітко виписати в Конституції саме механізм формування та припинення повноважень уряду, який передбачає виключно політичні процедури. Цей механізм реалізує принцип політичної відповідальності уряду перед парламентом через схвалення його програми діяльності та висловлення йому недовіри у разі неналежного її виконання. Доцільно послідовно реалізувати ідею сильного і самостійного уряду і виходячи з цього вирішувати проблеми побудови та функціонування системи органів виконавчої влади. Якщо ж буде зроблено вибір на користь президентської моделі політичної організації влади, то чітко та однозначно визначим, що уряд є відповідальним саме перед президентом. Це зумовить відповідні процедури його формування та припинення повноважень. Залежно від зробленого вибору можна скористатися відповідним досвідом країн ЦСЄ або Російської Федерації.

2. У разі вибору парламентської моделі логічно постає проблема розширення повноважень Кабінету Міністрів України для за-

безпечення його високого статусу як центру формування та реалізації політики відповідно до політичної програми, схваленої парламентом. Для ефективного виконання Кабінетом Міністрів політичних функцій доцільним є посилення його ролі в законодавчому процесі (в більшому обсязі, ніж передбачено у Концепції), як це практично реалізується в країнах ЦСЄ. Наприклад, у Чехії та Словаччині закони, крім президента і голови парламенту, мають бути підписані главою уряду - лише тоді вони вважаються чинними. В усіх країнах уряд має певні повноваження щодо ініціювання прискореного або навіть термінового розгляду законопроектів. У Польщі за дозволом Парламенту постанови уряду можуть набувати чинності закону тощо.

3. Необхідно також розширити повноваження Кабінету Міністрів щодо управління системою органів виконавчої влади. При цьому варто скористатися досвідом країн ЦСЄ, в яких обсяг повноважень уряду є більшим, ніж передбачено в Концепції адміністративної реформи. Зокрема, в цих країнах керівників органів виконавчої влади центрального рівня, крім членів уряду, та керівників місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції (якщо такі органи в країні існують) призначає та звільняє самостійно уряд. Крім того, кількість і склад міністерств та інших ЦОВВ, питання їх утворення, ліквідації та реорганізації визначаються лише спеціальними законами, які обов'язково приймаються за участю уряду.

4. Парламентська модель політичної організації влади зумовлює необхідність вирішення проблеми відповідного врегулювання відносин Кабінету Міністрів з Верховною Радою та Президентом. Досвід країн ЦСЄ засвідчує, що таке врегулювання передбачає виключення безпосереднього втручання президента та парламенту в діяльність уряду. Зокрема, акти уряду можуть бути скасовані лише Конституційним Судом, а відносини уряду з парламентом - докладно врегульовані в спеціальному законі про уряд. Президентські структури не втручаються у діяльність уряду, оскільки Президент не має повноважень щодо визначення урядової політики.

5. Перетворення членів уряду на політичних діячів, зумовлене парламентською моделлю, вимагає повноцінного правового забезпечення визначення політичних й адміністративних посад. Це вимагає створення відповідних механізмів реалізації статусу як політичних діячів, так і вищого ешелону професійних державних службовців. Запровадження статусу політичних діячів потребує, насамперед, визначення в Конституції суто політичних процедур формування та припинення повноважень уряду, через які реалізується принцип його політичної відповідальності. Можливе детальне визначення правового статусу, функцій та повноважень політичних діячів у спе-

ціальному законі. Доцільно ввести посаду політичного заступника міністра, оскільки без нього міністр не має підтримки у своїй політичній діяльності як у самому міністерстві, так і за його межами. Заслуговує на увагу досвід Угорщини щодо введення у міністерствах посад політичних радників. Реалізація статусу професійних державних службовців, як засвідчує, наприклад, досвід Угорщини, вимагає надання керівникові апарату міністерства статусу державного службовця, який перебуває на посаді незалежно від змін політичного курсу і політичних діячів. У цій країні законом запроваджено відповідний інститут “Старшої державної служби”.

6. Потребує вирішення проблема відповідності функцій Секретаріату Кабінету Міністрів його повноваженням. Не можна однозначно рекомендувати обмеження функцій апарату уряду лише організаційним забезпеченням його діяльності без втручання у формування політики, як у Польщі, Чехії та Словаччині. На відміну від цього, в Російській Федерації та в Угорщині апарат уряду бере участь у розробці політичних рішень. Показовим є досвід Угорщини, в якій адміністрація прем'єр-міністра відіграє значну роль у формуванні політики, зокрема через інститут політичних державних секретарів. При цьому в усіх розглянутих країнах статус, повноваження, порядок призначення і звільнення керівника апарату уряду та його заступників відповідає як його особистим функціям, так і функціям цього апарату в цілому. Наприклад, в Угорщині адміністрація прем'єр-міністра виконує певні функції з розробки політики, тому її керівник є членом уряду. Він та його політичні заступники мають статус політичних діячів. У Чехії, Польщі та Словаччині, де апарат уряду не втручається у формування політики, його керівник та заступники є державними службовцями. Таким чином, доцільно привести статус, повноваження, порядок призначення і звільнення керівних осіб Секретаріату Кабінету Міністрів України у відповідність з функціями Секретаріату.

7. Актуальною проблемою залишається недосконалість наявної на сьогодні схеми прийняття політичних рішень, що пов'язана з механізмом подвійного погодження проектів актів уряду (на рівні ЦОВВ і в урядових комітетах), неналежним виконанням Секретаріатом Кабінету Міністрів функцій міжвідомчої координації, недостатньою узгодженістю рішень Президента і Кабінету Міністрів тощо.

Для вирішення зазначеної проблеми в Угорщині та Чехії запроваджено спеціальні процедури безпосередніх горизонтальних узгоджень при підготовці проектів актів уряду відповідними підрозділами зацікавлених міністерств та інших органів виконавчої влади, що координуються, відповідно, політичними державними секретарями (в Угорщині) та віце-прем'єр-міністрами (в Чехії) за допомо-

гою підрозділів апарату уряду. У Чехії практикуються такі узгодження з використанням електронної пошти. Важливою формою міжвідомчої координації в Угорщині є засідання адміністративних державних секретарів міністерств, що скликаються апаратом уряду і виконують роль “фільтра” проектів рішень.

8. Однією з ключових проблем, як засвідчує досвід проведення адміністративної реформи в Україні, є проблема оптимальної функціональної організації системи виконавчої влади на центральному рівні, що пов’язана з не досить чітким розподілом та дублюванням функцій у цій системі, необхідністю реального утвердження в ній провідного місця міністерств як розробників галузевої політики.

З метою усунення дублювання функцій у системі органів виконавчої влади центрального рівня необхідно, як показує досвід країн ЦСЄ і Російської Федерації, в спеціальному нормативно-правовому акті чітко визначити типи функцій цих органів (зокрема ключові - формування державної політики, забезпечення її реалізації, надання державних послуг) та розподілити їх між різними типами органів виконавчої влади. При цьому один і той самий тип функцій не може бути закріпленій за двома і більше типами органів. Для визначення конкретного переліку функцій різних типів органів виконавчої влади необхідно провести повне функціональне обстеження ЦОВВ, систематизувати та типізувати виявлені функції, в тому числі загальні та спеціальні.

З метою утвердження провідної ролі міністерств у системі органів виконавчої влади функції формування державної політики у відповідних сферах (секторах) діяльності мають бути закріплені виключно за міністерствами, як у країнах ЦСЄ і в Російській Федерації. Недотримання цього правила, як показав вітчизняний досвід, призводить до появи інших центрів формування політики, крім міністерств, зокрема секторної, що суттєво перешкоджає ефективній розробці та реалізації політики уряду. З цього погляду недоцільний є ЦОВВ із спеціальним статусом, подібних до яких немає ні в країнах ЦСЄ, ні в Російській Федерації. Для забезпечення провідної ролі міністерств варто надати міністерствам реальні можливості щодо спрямування, координації і контролю діяльності решти органів виконавчої влади центрального рівня. Для цього відповідні керівні повноваження щодо конкретних органів мають бути передані від віцепрем’єр-міністрів міністрам.

9. З попередньою проблемою тісно пов’язана проблема чіткого розподілу сфер діяльності ЦОВВ та її спрямування на ефективну реалізацію державної політики. Варто скористатися досвідом країн Чехії та Польщі, в яких було визначено перелік секторів діяльності уряду

(наприклад, у Польщі - 32 сектори) та їх розподіл між міністерствами. За законом певний сектор має перебувати у віданні лише одного міністерства, що виключає перетинання їх сфер діяльності і, відповідно, дублювання ними функцій формування секторної політики. За секторами розподіляються в Польщі і сфери діяльності центральних офісів.

З метою спрямування діяльності ЦОВВ на ефективну реалізацію державної політики варто подібно до країн ЦСЄ надати урядові повноваження самостійно, без участі президента або парламенту, закріплювати за кожним ЦОВВ сфери (сектори) діяльності в межах встановленого законом переліку, а також визначати конкретні функції ЦОВВ й інших органів виконавчої влади під цілі політики уряду в межах визначених законом функцій. У разі вибору президентської моделі можна рекомендувати, грунтуючись на досвіді Російської Федерації, чітко розмежувати сектори державної політики та відповідні органи виконавчої влади на дві групи між Президентом і урядом, відповідно розподіливши повноваження щодо визначення сфер діяльності та функції цих органів.

10. Похідною від двох попередніх проблем є проблема структурного впорядкування системи органів виконавчої влади на центральному рівні, що пов'язана з оптимізацією як складу (типів органів), так і їх кількості. В Україні внаслідок не досить чіткої функціональної організації існує відразу п'ять основних типів органів виконавчої влади на центральному рівні, що додатково спричиняє дублювання функцій у їх системі, існування в певних секторах діяльності інших центрів вироблення політики, крім міністерств, надмірної загальної кількості ЦОВВ, особливо із спеціальним статусом.

Спираючись на досвід країн ЦСЄ та Російської Федерації, можна рекомендувати зменшити кількість основних типів органів виконавчої влади, принаймні, до трьох, як у Польщі (міністерства, центральні офіси, державні агентства) та Російській Федерації (федеральні міністерства, федеральні служби, федеральні агентства), ліквідувавши ЦОВВ із спеціальним статусом. Ці три типи органів доцільно доповнити урядовими органами державного управління, що безпосередньо підпорядковані уряду, ліквідувавши подібні структури у складі ЦОВВ. За цими органами, які в країнах ЦСЄ є важливими спеціальними інструментами реалізації політики уряду, мають бути закріплені функції оперативного вирішення невідкладних конкретних проблем або окремі функції державного управління у певних сферах (секторах) діяльності. Зокрема, можна скористатися польським досвідом діяльності державних агентств, які створюються на обмежений термін шляхом підписання контракту з урядом.

Як свідчить досвід країн ЦСЄ, роль міністерств у здійсненні державної політики видається настільки важливою, що їх кількість та склад встановлюються законом. Визначати ці параметри системи ЦОВВ доцільно відповідно до попереднього розподілу функцій між різними типами органів і секторного упорядкування їх системи, наприклад, як у Польщі відповідно до переліку секторів діяльності уряду.

II. Негативно впливає на адміністративну систему невирішеність проблеми побудови чіткої вертикалі виконавчої влади. На сьогодні голови МДА подвійно відповідальні, підзвітні й підконтрольні перед Президентом та Кабінетом Міністрів. Структурні підрозділи МДА та місцеві структури ЦОВВ функціонують на засадах подвійного підпорядкування як центральним органам виконавчої влади, так і головам місцевих державних адміністрацій. Фахівці відзначають також нерідку практику підпорядкування певних підрозділів МДА трьом і навіть, чотирьом вищим структурам.

Така дисоційована підпорядкованість суттєво перешкоджає досягненню дієздатності виконавчої влади на місцях. З метою її усунення доцільно скористатися досвідом побудови вертикалі виконавчої влади в країнах ЦСЄ, насамперед запровадити підпорядкування голів МДА лише урядові, як це і передбачено проектом змін до Конституції України. Можливо, варто закріпити за певним міністерством функції спрямування, координації та контролю діяльності державних адміністрацій, ураховуючи відповідну практику країн ЦСЄ. У цих країнах такі функції виконує Міністерство внутрішніх справ, яке має, зокрема, повноваження узгоджувати ключові кадрові й організаційні питання щодо державних адміністрацій. Те саме можна рекомендувати і в разі вибору президентської моделі, оскільки Президент може впливати на МДА через уряд. Цілком можливо скористатися досвідом роботи в Російській Федерації інституту повноважних представників Президента у федеральних округах, які відіграють велику роль у координації діяльності територіальних органів ЦОВВ між собою та з органами виконавчої влади суб'єктів Федерації, здійснюють контроль реалізації цими органами державної політики на відповідних територіях.

Доцільно чітко розмежувати повноваження керівників МДА та ЦОВВ стосовно підрозділів цих адміністрацій з метою виключення подвійного підпорядкування. Наприклад, у Польщі та Словаччині керівники воєводства та регіональних урядів безпосередньо управляють підрозділами, які виконують загальні функції реалізації державної політики на відповідних територіях, і не втручаються у діяльність інших підрозділів, здійснюючи лише загальний нагляд за ними. Крім того, численні місцеві органи ЦОВВ у Чехії та Угорщині безпосередньо підпорядковані лише відповідним ЦОВВ.

12. Заслуговує на увагу досвід країн ЦСЄ щодо вирішення проблеми деконцентрації функцій ЦОВВ та їх чіткого розподілу між центральним та місцевим рівнями виконавчої влади.

У країнах ЦСЄ послідовно здійснюється розподіл цих функцій, відповідно до якого на центральному рівні, насамперед у міністерств, однозначно мають залишитися функції з формування державної політики, державного регулювання і контролю. Натомість функції з реалізації політики та адміністративно-господарського управління на відповідних територіях мають бути передані переважно на регіональний рівень. Більшу частину управлінських послуг населенню в перспективі планується надавати на місцевому рівні. Важливим для України є досвід створення досить чіткого механізму передачі функцій разом з відповідними повноваженнями і фінансовими ресурсами, що детально викладений у спеціальних законах.

На місцевому рівні в разі існування двох типів органів виконавчої влади доцільно провести чіткий розподіл функцій між ними, скориставшись досвідом Чехії, в якій державні адміністрації виконують лише загальні функції реалізації державної політики на відповідних територіях, а місцеві структури ЦОВВ - лише делеговані спеціальні функції ЦОВВ. У Польщі, Угорщині та Словаччині реалізується модель з одним типом місцевих органів виконавчої влади - державними адміністраціями. Спираючись на досвід зазначених країн, можна також рекомендувати реалізувати положення Концепції щодо надання головам ОДА функцій провідників єдиної державної політики в регіонах. Проте ступінь звільнення таких керівників від вирішення поточних питань у цих країнах різний - в Словаччині це яскраво виражені політичні діячі, а в Польщі - певною мірою і адміністратори.

13. Потребує вирішення проблема оптимальної побудови системи місцевих органів виконавчої влади. В Україні існує 2 рівні місцевих органів виконавчої влади при трьох рівнях адміністративно-територіального поділу. Причому на обох рівнях існує 2 типи місцевих органів виконавчої влади (МДА та місцеві органи ЦОВВ). Це утруднює побудову чіткої вертикалі виконавчої влади, розподіл функцій як між рівнями, так і між типами місцевих органів виконавчої влади, узгоджену взаємодію між ними, а також призводить до збільшення чисельності службовців цих органів.

Тому видається доцільним скористатися досвідом Польщі, Словаччини та Угорщини, в яких реалізується модель з одним типом місцевих органів виконавчої влади - державними адміністраціями, що виконують і загальні функції реалізації державної політики на відповідних територіях, надання відповідних послуг, і делеговані завдання ЦОВВ (так, до речі, було в Україні в 1992-1994 рр.). Крім того,

у зв'язку з процесами децентралізації варто звернути увагу на те, що в Польщі, Чехії та Угорщині місцеві органи виконавчої влади існують лише на регіональному рівні.

Нарешті, виходячи з досвіду країн ЦСЄ можна підтвердити потребу в закріпленні запропонованих змін у спеціальних законах. Передусім необхідно прийняти, врешті-решт, базові закони про Кабінет Міністрів та ЦОВВ.

14. Удосконалення державного управління на місцевому рівні не обмежується організацією лише виконавчої влади. Суттєвим є розуміння всього комплексу проблем публічного управління, невід'ємною складовою якого є система місцевого самоврядування. Визначення концепції публічного управління є окремим завданням. У межах нашого дослідження сформульовано пропозиції щодо реалізації громадсько-державницької парадигми місцевого самоврядування, яка не протиставляє, а поєднує в собі державні та самоврядні засади й регулює їх взаємовідносини. Така парадигма зумовлена й історичними передумовами зародження, становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні.

15. У межах громадсько-державницької парадигми місцевого самоврядування, при відпрацюванні ефективних механізмів забезпечення взаємодії державної влади та органів місцевого самоврядування доцільно визначити, на яку модель взаємодії між органами загальнодержавного та місцевого рівня у вирішенні проблем раціонального і територіального розвитку слід спиратися: на модель "планових контрактів" (французький досвід), де уряд безпосередньо взаємодіє з кожним окремим регіоном чи територією, чи на модель "спільної участі у розв'язанні завдань" (німецький досвід), де передбачена спільна участь уряду та всіх регіонів у розробці державної регіональної політики на принципах балансу інтересів та паритетності у прийнятті рішень.

16. З метою забезпечення дійового державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, зв'язків організаційного, координаційного, методичного характеру та з урахуванням зарубіжного досвіду і вітчизняної специфіки, в Україні доцільно створити єдиний центральний спеціалізований орган виконавчої влади - Державний комітет з питань регіональної політики та місцевого самоврядування, на який покласти завдання з реалізації державної регіональної політики, розробки програм державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, підтримки й розвитку муніципальної інфраструктури. Створення цього комітету сприятиме розробці й реалізації проектів підтримки регіонального і місцевого розвитку.

17. Необхідно забезпечити комплексний узгоджений характер реформування органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади у поєднанні з основними напрямками політичної, адміністративно-територіальної, податкової та інших галузевих реформ.

Доцільно створити сприятливий для місцевого і регіонального розвитку законодавчий клімат; упровадивши ринкову ідеологію нових (Земельного, Цивільного, Господарського, Податкового) кодексів, забезпечити наближення українського законодавства до європейських стандартів.

18. З метою створення єдиної ідеології реформування публічного управління необхідно узгодити Державну стратегію управління місцевим і регіональним розвитком та пакет запропонованих законопроектів з раніше прийнятими концептуальними документами, в яких розглядаються аналогічні питання, а саме: Концепцією адміністративної реформи в Україні, Концепцією державної регіональної політики, що є складовою національної стратегії соціально-економічного розвитку України, тісно пов'язаною зі здійсненням адміністративно-територіальної реформи та впорядкуванням адміністративно-територіального устрою.

19. На початковому етапі реформи доцільно запроваджувати в Україні різні управлінські моделі діяльності органів місцевого самоврядування на рівні територіальних громад та їх об'єднань, відповідні інноваційні, інформаційні, економічні, освітні та інші технології з метою вибору та адаптації до вітчизняної практики найбільш прийнятних моделей.

20. Доцільно здійснити перехід на стратегічне планування регіонального розвитку шляхом розробки, впровадження та підтримки відповідних програм, зокрема розробки та реалізації Національної програми місцевого і регіонального розвитку (державної стратегії управління місцевим і регіональним розвитком), а також програм проведення стимулюючої регіональної інвестиційної політики.

21. Для забезпечення реалізації на практиці принципу повсюдності дієздатних громад, об'єктивного визначення співвідношення рівня самоспроможності громади та рівня допомоги їй з боку держави, формулювання критеріїв самодостатності громади, об'єктивної необхідності об'єднання громад необхідне дослідження потенціалу задіяного та незадіяного ресурсу (інтелектуально-кадрового, земельного, матеріально-технічного) кожної громади.

22. Для вирішення наявних проблем у взаємовідносинах між суб'єктами місцевого самоврядування та проблем в адміністративно-територіальному устрої актуальним є вжиття заходів щодо вдосконалення мережі сільських, селищних і міських рад та впорядкування

системи населених пунктів, визначення їх меж, розмежування самоврядних прав різних територіальних громад, що співіснують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці.

Це передбачає докладне вивчення по кожній області питання відповідності кордонів адміністративних одиниць територіям, у межах яких діють територіальні громади, та картографічне їх закріплення. Актуальним є приведення у відповідність з Конституцією України мережі селищ та селищ міського типу, а також системи рад у населених пунктах. Необхідно виробити чіткі критерії для утворення районів, районів у містах, а також віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ та міст.

23. Оптимальним для України можна вважати варіант трирівневої системи адміністративно-територіального устрою за умови укрупнення адміністративно-територіальних одиниць. Така система вже “прижилася” в Україні, а укрупнення адміністративно-територіальних одиниць практикувалося в 60-х рр. минулого сторіччя. Зазначимо, що трирівнева структура адміністративно-територіального поділу характерна для багатьох європейських країн і показала свою ефективність.

Однак розробляючи структурну модель адміністративно-територіального устрою, потрібно мати на увазі, що через різноманітні природні умови, нерівномірність розвитку територіальних одиниць та відмінності у їх соціально-економічному, науковому потенціалі є загроза того, що укрупнення не вирішить основного завдання - створення однаково сильних з економічного погляду територіальних одиниць, що криють у собі небезпеку розвитку регіонального політичного сепаратизму.

Стосовно кількості та складу нових адміністративно-територіальних утворень, то в основу їх визначення, як свідчить вітчизняний і зарубіжний досвід, мають бути покладені такі пріоритетні стратегічні цілі соціальної політики, як рівнодоступність усіх громадян України до соціально-культурних закладів, що надають різноманітні послуги (у сфері освіти, культури, медичного обслуговування, торгівлі тощо), а також суто управлінських послуг.

24. З розрахунком на перспективу європейської інтеграції слід врахувати і досвід країн ЦСЄ, де кількість регіональних утворень на рівні областей (назви різні) визначалася за європейською класифікацією. Ця класифікація відповідає розробленій на рівні ЄС уніфікованій системі регіональної статистичної класифікації NUTS, що встановлює три регіональні (NUTS 1-3) і два місцеві (NUTS 4-5) рівні:

- NUTS 1 - національний рівень;
- NUTS 2 - рівень макрорегіонів;
- NUTS 3 - середній регіональний рівень;

- NUTS 4 - рівень мікрорегіонів;
- NUTS 5 - рівень муніципалітетів.

Ця система забезпечує єдину в ЄС основу для збирання і аналізу територіально орієнтованих статистичних даних, оцінки рівня, потенційних можливостей та проблем соціально-економічного розвитку територій. Крім того, зазначена система використовується для визначення цільових територій, планування та контролю використання фінансової допомоги, що виділяється ЄС різним країнам.

Саме така територіальна структура визначила організацію місцевої влади в країнах ЦСЄ. Типовим для цих країн є віднесення органів місцевого самоврядування на рівні NUTS 3, 4, 5, тоді як органи державної виконавчої влади сформовані на рівнях NUTS 1, 2. Відповідно до такої організації місцевої влади здійснюється розподіл функцій та повноважень.

Наприклад, у Польщі на базовий рівень самоврядування (NUTS 5) віднесені власні та делеговані функції. До власних функцій цього рівня (гміни) віднесено:

- забезпечення громадського порядку і протипожежної охорони на відповідній території, функціонування місцевої економіки, охорону навколишнього середовища;
- функціонування гмінних доріг, мостів, вулиць, площ, а також організацію дорожнього руху та місцевого громадського транспорту;
- забезпечення водопостачання, функціонування каналізаційної системи, утилізації сміття і відходів, подачі електроенергії, тепла, газу;
- охорону здоров'я;
- соціальну допомогу;
- муніципальне будівництво житла на території гміни;
- освіти (організація початкових шкіл, дошкільних закладів освіти, інших освітньо-виховних та культурно-масових установ);
- розвиток культури і спорту;
- розвиток торгівлі (громадські ринки та ярмарки);
- організацію озеленення та висадження дерев на території гміни;
- впорядкування кладовищ на території гміни;
- утримання гмінних об'єктів та закладів громадського призначення, адміністративних об'єктів тощо.

Гміни виконують також функції, делеговані їм центральним урядом згідно з чинним законодавством або за добровільною угодою з урядовою адміністрацією. Відповідно гмінам передаються кошти, необхідні для виконання делегованих функцій.

На повітовому рівні місцевого самоврядування в Польщі (що відповідає європейським рівням NUTS 3-4) надаються послуги двох типів:

- державні (освіта, охорона здоров'я, соціальна допомога тощо);
- наглядово-адміністративні (видання дозволів, ліцензій, концесій на інвестування, будівництво, розробка корисних копалин, водокористування; екологічний, санітарний, будівельний нагляд тощо).

Ці функції повіту розподіляються на власні, делеговані та доручені. Делеговані функції виконуються відповідно до закону або на підставі домовленостей (угод) з ЦОВВ, доручені - на основі домовленостей (угод) з іншими одиницями місцевого самоврядування. Відповідно здійснюється фінансування виконання функцій, основними з яких є:

- утримання післягімназійних, спеціальних та професійних шкіл (громадська освіта);
- забезпечення функціонування служб охорони здоров'я;
- здійснення санітарно-епідеміологічного контролю;
- надання соціальної допомоги;
- підтримання громадського порядку і колективної безпеки;
- сприяння культурному розвитку та збереження культурної спадщини;
- розвиток фізичної культури, спорту та туризму;
- транспортне забезпечення та утримання повітових доріг;
- нагляд за будівництвом;
- ведення реєстру землі, управління водопостачанням і захист довкілля;
- вжиття заходів щодо запобігання повеням, пожежам та стихійним лихам, ліквідація їх наслідків;
- сприяння економічній діяльності;
- вжиття заходів щодо скорочення безробіття;
- захист прав споживачів;
- утримання об'єктів, що належать повіту і громаді.

На рівні воєводства (NUTS 2) формується дуалістична модель публічної влади, що включає органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Характерно, що навіть на цьому регіональному рівні за органами місцевого самоврядування закріплено функції надання державних послуг стосовно:

- освіти: управління спеціальною освітою, окремими середніми і професійними школами, педагогічними училищами, воєводськими бібліотеками, управління закладами вищої освіти, професійними училищами, що мають регіональне значення;
- охорони здоров'я: управління спеціалізованими закладами, які мають регіональне значення, медичною невідкладною і швидкою допомогою, санаторно-курортними закладами;

- культури: управління спеціальними закладами, які мають регіональне значення, збереження культурних надбань;
- соціального забезпечення: управління закладами, що мають регіональне значення, включаючи будинки для бідних, притулки та будинки для людей похилого віку;
- облаштування сільської місцевості;
- територіального заселення;
- збереження довкілля;
- управління водними ресурсами, меліорації земель;
- дорожньо-транспортне обслуговування, зокрема модернізація, утримання і захист шляхів воєводського значення.

Органи державної виконавчої влади на цьому рівні забезпечують реалізацію державної політики в регіоні, в тому числі:

- створення умов щодо безперервного економічного розвитку;
- належне використання інноваційних можливостей регіональних ринків;
- раціональну освітню політику, зокрема політику на університетському рівні;
- залучення інвестицій;
- співробітництво з регіонами ЄС.

При цьому органи державної виконавчої влади тісно співпрацюють з органами місцевого самоврядування з питань регіонального розвитку, зокрема:

- економічного розвитку, включаючи встановлення міжнародних контактів, сприяння регіональному розвитку (підтримка бізнесу, підвищення конкурентоспроможності, інноваційної діяльності у воєводствах);
- надання громадських послуг “вищого рівня”, таких як: вища освіта, спеціальне медичне обслуговування, особлива місцева культурна діяльність;
- індивідуального регіонального розвитку, зокрема збереження та раціонального використання культурного і природного середовища, в тому числі землекористування й планування.

25. З урахуванням зазначеного досвіду країн ЦСЄ необхідно забезпечити:

- внесення змін та доповнень до Конституції України в частині, що стосується системи територіальної організації влади, взаємовідносин органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади;
- напрацювання і прийняття у певній черговості та введення в дію цілісного пакету законів України (передусім “Про територіальну

громаду”, “Про об’єднання територіальних громад”, “Про місто-герой Севастополь”, “Про адміністративно-територіальний устрій України”, “Про планування територій”, “Про міську агломерацію”, “Про право комунальної власності та управління об’єктами права комунальної власності”, “Про фінанси місцевого самоврядування”, “Про місцеві податки і збори”, “Про фінансове вирівнювання територій”, “Про комунальний кредит та комунальні цінні папери”, “Про проведення експериментів з розвитку місцевого самоврядування”), які визначають систему адміністративно-територіального устрою та організацію місцевого самоврядування, інших законодавчих актів.

Крім того, першочерговим завданням щодо забезпечення адміністративно-територіальної основи системи публічного управління є розробка та офіційне схвалення Програми здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні, в якій мають бути визначені: цілі та завдання реформи; комплексний план дій щодо їх реалізації; фінансове забезпечення; чіткі механізми впровадження реформи.

26. Ураховуючи, що адміністративно-територіальна реформа має реально розпочатися у 2005 р., вже сьогодні потрібно розробити програми навчання для різних категорій фахівців, які будуть залучені до її проведення. З цією метою доцільно використати навчально-методичну базу загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

27. У подальшому розвитку реформування системи публічного управління в Україні необхідно враховувати як особливості її сучасного стану, так і можливі зміни політичної системи України, її стратегічного курсу. Євровибір передбачає підпорядкування суспільного реформування відповідним завданням, зумовлює функціональні та структурні параметри адміністративної системи, які дають змогу їх реалізувати. Ці параметри визначаються, передусім наявністю адміністративних структур, сумісних з адміністративними структурами ЄС, та адміністративною спроможністю управляти процесами суспільного реформування.

28. У сучасних умовах в Україні вимоги до адміністративної системи не слід обмежувати змістом “адміністративної спроможності” в контексті *acquis communautaire*. Внутрішньосистемні проблеми побудови виконавчої вертикалі, статусу Кабінету Міністрів України, розподілу владних повноважень і відповідальності на місцевому рівні, формування ефективної структури місцевої влади, адміністративно-територіального устрою залишаються невирішеними.

29. З урахуванням вивченого досвіду країн ЦСЄ управлінської, адміністративної “фрейм” євроінтеграційного курсу вимагає

створення в ключових міністерствах спеціальних підрозділів, які відповідають за реалізацію конкретних напрямів євроінтеграції та відповідних програм адміністративного реформування; формування інструментів координації та контролю цієї діяльності з боку *єдиного спеціалізованого центру*, структура якого має включати:

- державну посаду (прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністр, уповноважений уряду, міністр);
- його апарат, що складається із службовців, обізнаних із завданнями євроінтеграції та наділених повноваженнями здійснювати організаційне забезпечення, міжвідомчу координацію, контроль;
- міжвідомчі ради, комісії з ключових напрямів, підпорядковані державній посаді, які готують проекти нормативно-правових актів, реформаційних заходів, запитів на фінансування і технічну допомогу, замовлення наукових досліджень, моніторингів;
- експертні групи при радах, комісіях, до складу яких входить широкий спектр фахівців, включаючи політиків, державних посадовців, представників місцевого самоврядування, неурядових організацій, науковців, які оцінюють зазначені вище проекти і готують узгоджені пропозиції.

Робота такої розгалуженої структури має бути фінансово забезпечена (в країнах-кандидатах левова частка фінансування надавалася за рахунок програм ЄС).

30. Аналогічний комплекс управлінських завдань щодо забезпечення адмінреформи в контексті євроінтеграції може виконуватися на базі окремого, уповноваженого на це міністерства. Посадовою особою може бути міністр, в розпорядженні якого функціонує спеціальний департамент з повноваженнями щодо організаційного забезпечення, міжвідомчої координації та контролю. Суттєвим є бачення завдань адмінреформи та євроінтеграції в єдиному комплексі, де перші значною мірою підпорядковуються другим. Такий підхід дасть змогу на кожному етапі реалізації стратегічного курсу осмислено розробляти заходи щодо адміністративного реформування та відповідно коригувати механізми управління цим процесом.

Ураховуючи, що Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України має певну інституційну базу для управлінського забезпечення як адмінреформи, так і євроінтеграційної політики, видається доцільним покласти на Міністерство комплекс завдань з розробки та здійснення політики адмінреформи в контексті євроінтеграції, а також надати йому відповідні повноваження, передусім щодо міжвідомчої координації та контролю.

31. Досвід країн ЦСЄ підтверджує, що систематичне ознайомлення громадян з основами законодавства, які стосуються адміністративної реформи, її перебігом, є важливою умовою її успішного проведення. Наприклад, у Польщі адміністративна реформа супроводжувалася інформаційною політикою уряду, яка розроблялася і втілювалася через Центр інформаційної підтримки, що перебував у складі Офісу Голови Ради Міністрів. Кошти на її реалізацію передбачалися в державному бюджеті. Тому актуальним завданням є всебічне й оперативне інформування населення про досягнення та проблеми адміністративної реформи. Доцільно в періодичних виданнях, насамперед офіційних, а також у телепрограмах започаткувати постійні відповідні рубрики. Важливо, щоб процес підготовки і проведення реформування висвітлювався об'єктивно, системно та мав позитивне спрямування.

32. З метою здійснення науково обґрунтованих подальших перетворень в системі публічного управління необхідно розробити та затвердити на державному рівні Програму наукового забезпечення адміністративної реформи, залучивши до її виконання як науковців, так і політиків, фахівців державного управління та місцевого самоврядування. Так, співпраця широкого кола фахівців в Угорщині забезпечила хорошу аналітичну основу для успішного проведення адміністративної реформи, зокрема стосовно проектування нових інституцій і процедур, підготовки заходів щодо їх введення в дію, розробки та оцінювання теоретичних моделей і законодавчої бази діяльності нової системи державного управління, їх адаптації до місцевих умов.

Список використаних джерел

1. Адміністративна реформа - історія, очікування та перспективи / Упоряд. В.П.Тимошук. - К.: Факт, 2002. - 100 с.
2. Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції: Зб. наук. пр. - К., 2003. - 322 с.
3. Адміністративна реформа: Досвід Польщі для України: Проект "Суспільство відкритих реформ" / Авт. та редкол.: Л.Токар, Я.Гонціяз, Д.Новаківська та ін. - К.: Вид-во ТОВ "Генеза", 2000. - 52 с.
4. Адміністративно-територіальний устрій України за станом на 7 жовт. 2004 р. // <http://www.rada.gov.ua/zakon/new/ADM/d01.rtf>.
5. Адміністративно-територіальний устрій України: Історія та сучасність. 2-е вид., випр. і доп. - К., 2002. - 270 с.
6. Адміністративно-територіальний устрій України; Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / Кол. авт.; Під заг.ред. В.Г.Яцуби. - К., 2003. - 321 с.
7. Аналітично-інформаційне забезпечення проблем реформування органів виконавчої влади та підвищення ефективності механізмів державного управління (світовий та вітчизняний досвід): етап "Аналіз досвіду країн Центральної та Східної Європи щодо реформування систем органів виконавчої влади": Звіт про НДР (№ ДО 0303U007755). - К.: НАДУ, 2003. - 183 с.
8. Аналітично-інформаційне забезпечення проблем реформування органів виконавчої влади та підвищення ефективності механізмів державного управління (світовий та вітчизняний досвід): етап "Розроблення та обґрунтування рекомендацій щодо подальшого здійснення організаційно-функціональних перетворень системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні". Звіт про НДР (№ ДО 0204U006019). - К.: НАДУ, 2004. - 269 с.
9. *Артеменко В., Ткачук А.* Про деякі підходи до реформування адміністративно-територіального устрою України // Вісн. громад. ради. - 2004. - № 2.
10. *Атаманчук Г.* Методологічні проблеми сучасного державного управління // Вісн. УАДУ. - 2001. - № 3. - С. 9-11.
11. *Бакуменко В.Д., Надолинний П.І.* Теоретичні та організаційні засади державного управління: Навч. посіб. - К.: Міленум, 2003. - 256 с.
12. *Борденюк В.* Місцеве самоврядування в районах і областях: проблеми становлення та розвитку // Український муніципальний рух: 10

- років поступу: 36. матеріалів та док. VI Всеукр. муніцип. слухань в м. Бердянську (15 - 16 верес. 2000 р.), Громад. слухань 1 груд. 2000 р. / Упоряд. М. Пухтинський. - К.: Логос, 2001.
13. *Валевський О., Конончук С.* Інститут державних секретарів в Україні: від задуму до реалізації.: Аналіт. доп. - К.: УНЦПД, 2003. - 108 с.
 14. Вторая волна польских реформ / Под ред. Л.Колярской-Бобиньской; Пер. Л.Клюбиньска. - Варшава: Офіційне наукове видавництво, 2000. - 209 с.
 15. *Головач А.* Угорщина. Специфіка органів місцевого самоврядування // Віче. - 2003. - № 12. - С. 62-66.
 16. *Гонцяж Я., Гнидюк Н.* Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми: Інституції: Процедури. - К.: Міленіум, 2002. - 245 с.
 17. *Гонцяж Я., Гнидюк Н., Гуменюк В., Куленкова О.* Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі. - К., 2001. - 184 с.
 18. Громадські слухання: Державна стратегія управління місцевим і регіональним розвитком (реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування), 18 грудня 2003 р. - К., 2003. - 104 с.
 19. Державна стратегія управління місцевим і регіональним розвитком (реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування: Стенограма громад. слухань 18 груд. 2003 р. - К., 2003. - 47 с.
 20. Державна стратегія управління місцевим і регіональним розвитком (реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування: Проект. - <http://www.municipal.gov.ua/fond/>
 21. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Монографія / Кол. авт.; За заг. ред. проф. О.Ю.Оболенського. - Хмельницький: "Поділля", 1999. - 570 с.
 22. Дисципліна і контроль у сфері діяльності органів виконавчої влади: Матеріали наук.-практ. конф. / За заг. ред. В.І.Лугового, Ф.Т.Панасюка. - К.: Вид-во НАДУ, 2004. - 212 с.
 23. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: Наук.-практ. посіб. / Упоряд. О.В.Бейко, А.К.Гук, В.М.Князев; За ред. М.О.Пухтинського, В.В.Толкованова. - К.: Крамар, 2003. - 396 с.
 24. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України // Уряд. кур'єр. - 2002. - 4 черв.
 25. Закон Республіки Польща про організацію та порядок роботи Ради Міністрів та обсяг повноважень міністрів від 8.08.1996 р. // Адміні-

- стративна реформа і світовий досвід. Т.2, част. 5, кн.1. Республіка Польща. - К., 2001. - С. 23-30.
26. Закон Республіки Польща про гмінне самоврядування від 8.03.1990 р. // Адмін. реформа і світовий досвід. - Т.2., Ч. 7, Кн.1. Республіка Польща. - К., 2001 - С. 11-33.
 27. Закон Республіки Польща про повітове самоврядування від 5.06.1998 р. // Адмін. реформа і світовий досвід. Т.2, част. 7, кн.1. Республіка Польща. - К., 2001. - С. 35-54.
 28. Закон Республіки Польща про самоврядування воєводств від 5.06.1998 р. // Адмін. реформа і світовий досвід. Т.2, част. 7, кн.1. Республіка Польща. - К., 2001. - С. 55-73.
 29. Закон України про Антимонопольний комітет України від 26 листоп. 1993 р. № 3659-ХІІ // Голос України. - 1993. - 21 груд.
 30. Закон України про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України від 14 лют.1992 р. № 2113-ХІІ // Голос України. - 1992. - 7 квіт.
 31. Закон України про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР у зв'язку з вдосконаленням системи державного управління від 21 трав. 1991 р. № 1048-ХІІ // Голос України. - 1991. - 22 трав.
 32. Закон України про місцеві державні адміністрації" від 9 квіт. 1999 р. № 586-ХІV // Офіц. вісн. України. - 1999. - № 18.
 33. Закон України про Представника Президента України" від 5 берез. 1992 р. № 2167-ХІІ // Голос України. - 1992. - 20 берез.
 34. Закон України про Президента Української РСР від 5 лип. 1991 р. № 1295-ХІІ // Голос України. - 1991. - 27 лип.
 35. Закон України про утворення Кабінету Міністрів Української РСР" від 18 квіт. 1991 р. № 980-ХІІ // Голос України. - 1991. - 23 квіт.
 36. Закон України про формування місцевих органів влади і самоврядування" від 3 лют. 1994 р. № 3917-ХІІ // Голос України. - 1994. - 16 лют.
 37. Звернення Президента України до Верховної Ради України від 4 квітня 1995 року // Уряд. кур'єр. - 1995. - 6 квіт.
 38. Зотова З.М. Государственная власть и местное самоуправление: Учеб. пособ. - М.: Изд-во РАГС, 2001. - 211 с.
 39. Інформація про стан реалізації Постанови Верховної Ради України від 5.06.2003 р. № 939-ІV "Про рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування" // Розвиток місцевого самоврядування в Україні у контексті європейської інтеграції: Комплект матеріалів міжнарод.

- конф. (22-23 червня 2004 р.) / КМУ, Фонд сприяння місц. самоврядуванню України, Міжнарод. ін-т фінансів, Швед. асоціація місц. влад (SALA). - К., 2004. - С. 112-134.
40. *Камто В.* Європейська модель. Дострибнути чи дозріти // Віче. - 2003. - № 2. - С. 40-43.
 41. *Кіш С.* АРР і міжнародні обрії // Укр. регіон. вісн. - 2000. - № 6. - С. 8-9.
 42. *Козюра И.В.* Институциональное обеспечение реализации государственной региональной политики и развития местного самоуправления: пути решения проблемы // Коммунал. хоз-во городов: Науч.-техн. сб. - К.: Техника, 2004. - Вып. 57. - С. 162-169.
 43. Конституция Российской Федерации // http://www.government.ru/data/static_text.html?he_id=784.
 44. Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий; Наук. ред. В. Шаповал; Укр. Правн. Фондація. - К.: Вид-во "Право", 1996. - 530 с.
 45. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України: Затв. Верховною Радою від 8 черв. 1995 р. № 1к/95-ВР // ВВР. - 1995. - № 18. - Ст. 133.
 46. Конституція Республіки Польща: Текст ухвалений Народними Зборами 2 квіт. 1997 р. // Адмін. реформа і світовий досвід. Т. 2, част. 1, кн.1. Республіка Польща. - К., 2001. - С. 10-75.
 47. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. - К.: Преса України, 1997. - 80 с.
 48. Концепция административной реформы. - <http://www.csr.ru/materials-governance/krasnov.html>.
 49. Концепція адміністративної реформи в Україні, ухвалена рішенням Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи від 25 берез. 1998 р. № 3/98. - К.: ДВПІ Міннауки України, 1998. - 61 с.
 50. Концепція реформування центральних органів виконавчої влади України (проект). - К., 1997. - 37 с.
 51. Концепція реформування центральних органів виконавчої влади України (проект). - К., 1998. - 40 с.
 52. *Кравчук Л.М.* Держава і влада: досвід адміністративної реформи. - К.: Інформ.-видавн. центр "Інтелект", 2001. - 192 с.
 53. *Крупчан О.Д.* Організація виконавчої влади: Монографія. - К.: Вид-во УАДУ, 2001. - 132 с.

54. *Лендъел М.* Спеціальні інститути розвитку територій: європейський досвід // Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів / За ред. С.Максименка. - 2-ге вид. - К.: Міленіум, 2003. - С. 67-148.
55. Міцна влада - міцна держава: Звернення Президента України до Верховної Ради України // Уряд. кур'єр. - 1994. - 24 груд.
56. Не може бути ефективною регіональної політики без ефективного місцевого самоврядування: Матеріали парламентських слухань "Регіональна політика та місцеве самоврядування в Україні: законодавчі аспекти" // Віче. - 2003. - № 5. - С. 3-36.
57. *Невелєв О.М.* Впорядкування адміністративно-територіального устрою та вдосконалення системи управління для зміцнення місцевого самоврядування в Україні: Пропозиції для обговорення. - К.: НДІСЕП, 2003. - 27 с.
58. *Новікова Т.* Адміністративна реформа в Україні та Польщі // Вісн. НАДУ. - 2002. - № 3. - С. 17-27.
59. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 // <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=001937>.
60. О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 1.06.2004 г. № 260 // <http://пра-gov.garweb.ru:8080/public/default.asp?no=87076#1000>.
61. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=021438>.
62. Питання Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва: Указ Президента України від 25 трав. 2000 р. № 721/2000 // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 22.
63. Питання Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики: Указ Президента України від 18 берез. 2003 р. № 225/2003 // Офіц. вісн. України. - 2003. - № 12.
64. Питання Державного комітету України по вугільній промисловості: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 черв. 1992 р. № 330 // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
65. Питання Державного комітету України по сприянню малим підприємствам і підприємництву: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 черв. 1992 р. № 358 // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

66. Питання Державного комітету України по харчовій промисловості: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 трав. 1992 р. № 247 // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
67. Питання організації роботи Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 лип. 1993 р. № 523 (Постанова втратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 5 черв. 2000 р. № 915) // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
68. Питання організації роботи Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 лип. 1993 р. № 523 // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
69. Плiч о плiч: Інформаційний бюлетень Представництва Світового банку в Україні для НУО. - 2004. - Вересень. - № 8.
70. Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2003 році. - К.: Інформ.-видавн. центр Держкомстату України, 2004. - 472 с.
71. Послідовність. Ефективність. Відповідальність: Програма діяльності Кабінету Міністрів України // Уряд. кур'єр. - 2004. - 31 берез.
72. Про апарат Кабінету Міністрів УРСР: Постанова Кабінету Міністрів УРСР від 24 трав. 1991 р. № 13 // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
73. Про внесення зміни до Указу Президента України від 15 грудня 1999 року № 1572: Указ Президента України від 27 серп. 2003 р. № 919/2003 // Офіц. вісн. України. - 2003. - № 35.
74. Про Державний комітет статистики України: Указ Президента України від 19 січ. 2004 р. № 60/2004 // Офіц. вісн. України. - 2004. - № 3.
75. Про Державний комітет України з питань фізичної культури і спорту: Указ Президента України від 26 лют. 2002 р. № 191/2002 // Офіц. вісн. України. - 2002. - № 9.
76. Про деякі заходи щодо оптимізації керівництва в системі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 26 трав. 2003 р. № 434/2003 // Офіц. вісн. України. - 2003. - № 22.
77. Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях: Указ Президента України від 6 серп. 1994 р. № 430/94 // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
78. Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України: Указ Президента України від 12 берез. 1996 р. № 179/96 // Уряд. кур'єр. - 1996. - 28 берез.
79. Про затвердження Загального положення про галузеве міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України та

Загального положення про функціональне міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України: Указ Президента України від 20 берез. 1995 р. № 241/95 // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

80. Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України: Указ Президента України від 19 лют. 1997 р. № 159/97 // Офіц. вісн. України. - 1997. - № 8.
81. Про затвердження Положення про Державну податкову адміністрацію України: Указ Президента України від 13 лип. 2000 р. № 886/2000 // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 29.
82. Про затвердження положень про Міністерство оборони України та Генеральний штаб Збройних Сил України: Указ Президента України від 21 серп. 1997 р. № 888/97 // Офіц. вісн. України. - 1997. - № 35.
83. Про затвердження Порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 лип. 1999 р. № 1374 // Офіц. вісн. України. - 1999. - № 31.
84. Про затвердження Порядку спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 черв. 2000 р. № 965 // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 24.
85. Про затвердження Порядку утворення структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації, не передбачених примірними переліками, затвердженими Кабінетом Міністрів України, та введення додаткової посади заступника голови місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 черв. 2000 р. № 957 // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 24.
86. Про затвердження Тимчасового положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України та Тимчасового положення про Службу Прем'єр-міністра України: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 трав. 2000 р. № 761 // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 19.
87. Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 черв. 2000 р. № 915 // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 24.
88. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 груд. 1999 р. № 2263 // Офіц. вісн. України. - 1999. - № 50.
89. Про заходи щодо вдосконалення діяльності Адміністрації Президента України: Указ Президента України від 20 серп. 2002 р. № 729/2002 // Офіц. вісн. України. - 2002. - № 34.

90. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98 // Офіц. вісн. України. - 1999. - № 21.
91. Про заходи щодо забезпечення діяльності Національної комісії з питань регулювання електроенергетики України: Указ Президента України від 14 берез. 1995 р. № 213/95 // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
92. Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України: Указ Президента України від 13 берез. 1999 р. № 250/99 (Указ втратив чинність на підставі Указу Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1573/99) // Офіц. вісн. України. - 1999. - № 11.
93. Про зміни в системі центральних органів державної виконавчої влади України: Указ Президента України від 25 лют. 1992 р. № 98 // 36. указів Президента. - 1992. - № 1.
94. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1573/99 // Офіц. вісн. України. - 1999. - № 50.
95. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1573/99 (Із змінами, внесеними згідно з Указами Президента України № 556/2000 від 03.04.2000, № 721/2000 від 25.05.2000, № 827/2000 від 27.06.2000, № 902/2000 від 14.07.2000, № 1031/2000 від 27.08.2000, № 1159/2000 від 23.10.2000, № 1303/2000 від 05.12.2000, № 233/2001 від 05.04.2001, № 405/2001 від 05.06.2001, № 510/2001 від 11.07.2001, № 603/2001 від 07.08.2001, № 724/2001 від 21.08.2001, № 836/2001 від 13.09.2001, № 907/2001 від 29.09.2001, № 1056/2001 від 08.11.2001, № 1132/2001 від 22.11.2001, № 212/2002 від 05.03.2002, № 259/2002 від 16.03.2002, № 780/2002 від 29.08.2002, № 834/2002 від 18.09.2002, № 887/2002 від 01.10.2002, № 54/2003 від 31.01.2003, № 700/2003 від 15.07.2003, № 772/2003 від 31.07.2003, № 60/2004 від 19.01.2004, № 166/2004 від 06.02.2004) // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
96. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25 травня 2001 р. // Офіц. вісн. України. - 2001. - № 22.
97. Про Міністерство економіки України: Указ Президента України від 23 жовт. 2000 р. № 1159/2000 // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 43.
98. Про міністерство України: Указ Президента України від 4 трав. 1992 р. № 290 // 36. указів Президента. - 1992. - № 2.
99. Про Міністра Кабінету Міністрів України: Указ Президента України від 3 черв. 2003 р. № 464/2003 // Офіц. вісн. України. - 2003. - № 23.

100. Про першочергові заходи з проведення в Україні адміністративної реформи: Указ Президента України від 20 листоп. 1998 р. № 1284/98 // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
101. Про першочергові заходи, пов'язані з прийняттям Конституції України: Указ Президента України від 12 лип. 1996 р. № 553/96 // Уряд. кур'єр. - 1996. - 18 лип.
102. Про Положення про Головне управління державної служби України: Указ Президента України від 2 жовт. 1999 р. № 1272/99 // Офіц. вісн. України. - 1999. - № 40.
103. Про Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України: Указ Президента України від 27 серп. 2003 р. № 920/2003 // Офіц. вісн. України. - 2003. - № 35.
104. Про Положення про Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства: Указ Президента України від 19 серп. 2002 р. № 723/2002 // Офіц. вісн. України. - 2002. - № 34.
105. Про Положення про Державний комітет України у справах релігій: Указ Президента України від 14 листоп. 2000 р. № 1229/2000 // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 46.
106. Про Положення про Державний комітет ядерного регулювання України: Указ Президента України від 6 берез. 2001 р. № 155/2001 // Офіц. вісн. України. - 2001. - № 10.
107. Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Указ Президента України від 17 жовт. 2000 р. № 1138/2000 // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 42.
108. Про Положення про Міністерство закордонних справ України: Указ Президента України від 3 квіт. 1999 р. № 357/99 // Офіц. вісн. України. - 1999. - № 14.
109. Про Положення про місцеву державну адміністрацію: Указ Президента України від 14 квіт. 1992 р. № 252 // 36. указів Президента. - 1992. - № 2.
110. Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію: Указ Президента України від 21 серп. 1995 р. № 760/95 // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
111. Про порядок виконання обов'язків міністра у разі його тимчасової відсутності: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2003 р. № 1096 // Офіц. вісн. України. - 2003. - № 30.

112. Про Примірне положення про державного секретаря міністерства: Указ Президента України від 14 лип. 2001 р. № 529/2001. (Указ втратив чинність на підставі Указу Президента України від 5 берез. 2004 р. № 280/2004) // Офіц. вісн. України. - 2001. - № 29.
113. Про примірні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласної, Севастопольської міської, районної, районної у місті Севастополі державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 черв. 1999 р. № 1101 (Постанова втратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 18 трав. 2000 р. № 821) // Офіц. вісн. України. - 1999. - № 25.
114. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1572/99 // Офіц. вісн. України. - 1999. - № 50.
115. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1572/99 (Із змінами, внесеними згідно з Указами Президента України № 572/2000 від 07.04.2000, № 899/2000 від 14.07.2000, № 1277/2000 від 02.12.2000, № 1394/2000 від 30.12.2000, № 345/2001 від 29.05.2001, № 22/2002 від 15.01.2002, № 324/2003 від 14.04.2003, № 434/2003 від 26.05.2003, № 464/2003 від 03.06.2003, № 540/2003 від 19.06.2003, № 919/2003 від 27.08.2003, № 1227/2003 від 29.10.2003, № 280/2004 від 05.03.2004) // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
116. Про скасування пункту 2, абзаців першого і другого пункту 3 та пункту 4 постанови Кабінету Міністрів України від 18 трав. 2000 р. № 821, а також постанови Кабінету Міністрів України від 13 черв. 2000 р. № 957: Указ Президента України від 28 трав. 2001 р. № 344/2001 // Офіц. вісн. України. - 2001. - № 22.
117. Про склад Кабінету Міністрів України: Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1574/99 // Офіц. вісн. України. - 1999. - № 50.
118. Про склад Кабінету Міністрів України: Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1574/99 (Із змінами, внесеними згідно з Указами Президента України № 345/2001 від 29.05.2001, № 405/2001 від 05.06.2001, № 724/2001 від 21.08.2001, № 267/2003 від 25.03.2003, № 464/2003 від 03.06.2003, № 166/2004 від 06.02.2004) // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
119. Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 трав. 2000 р. № 821 // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 20.
120. Про урядові комітети: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 лют. 2000 р. № 339 // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 7.

121. Про утворення Секретаріату Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 груд. 1999 р. № 2356 // Офіц. вісн. України. - 1999. - № 51.
122. Про функціональні повноваження Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра і віце-прем'єр-міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 груд. 2002 р. № 1904 // Офіц. вісн. України. - 2002. - № 51.
123. Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 29 трав. 2001 р. № 345/2001 // Офіц. вісн. України. - 2001. - № 22.
124. Проблеми реалізації адміністративної реформи в Україні. - К.: Міжнар. центр перспект. дослідж, 2002. - 82 с.
125. Програма діяльності Кабінету Міністрів України, схвалена постановою Верховної Ради України від 15 жовт. 1996 року № 412/96-ВР // Голос України. - 1996. - 17 жовт.
126. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы), утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 15.08.2003 г. № 1163-р // <http://www.akdi.ru/econom/program/2.htm>.
127. Проект Закону України "Про внесення змін до Конституції України" (реєстраційний № 4180), доопрацьований Тимчасовою спеціальною комісією Верховної Ради України по опрацюванню проектів законів України про внесення змін до Конституції України, відповідно до Постанови Верховної Ради України від 26.12.2002 р. № 381-IV // <http://gska2.rada.gov.ua:7777/pls/zweb/webproc2>.
128. Пухтинський М. Гарантії місцевого самоврядування, як засоби, форми його державної підтримки // Відкрите засідання секцій малих та середніх міст Асоціації міст України та громад: Тренінг-семінар "Сучасний стан місцевого економічного розвитку: проблеми та шляхи їх подолання. Досвід територіальних громад України", м. Іллічівськ, 30 черв. - 2 лип. 2004 р.: 36. матеріалів / За ред. В.В.Кравченка та М.В.Пітцика. - К.: Аттіка, 2004. - С. 129-134.
129. Регульська Й., Регульські Є. Реформа місцевого самоврядування в Центральній та Східній Європі: успіхи та невдачі // Аспекти самоврядування. - 1999. - № 3 (5). - С. 2-12.
130. Реформа структури державного управління // Радянська Україна. - 1991. - 23 квіт.
131. Реформи заради добробуту: Програма діяльності Кабінету Міністрів України // Уряд. кур'єр. - 2000. - 15 берез.

132. *Рудніцька Р., Кіфалюк Р.* Зарубіжний досвід оцінки ефективності діяльності органів місцевої влади // Українське державотворення: уроки, проблеми, перспективи: Матеріали наук.-практ. конф. - Л., 2001. - Ч.1. - С. 339-341.
133. *Саханенко С.* Проблеми подолання дуалізму виконавчої влади на місцевому рівні // Інституційні перетворення як передумова ефективного використання ресурсного потенціалу регіону: Матеріали щоріч. загальноінститут. наук.-практ. конф. 24 квіт. 2003 р. - О.: ОРІДУ УАДУ, 2003. - С. 48-57.
134. *Сундаков А.* Реформи системи державного управління в Україні: на шляху трансформації / Укр. пер. Т. Діхтяр. - К., 2001. - 56 с.
135. *Телешун С.* Державний устрій України: проблеми теорії політики і права. - Івано-Франківськ: Лілея-НВ, 2000. - 344 с.
136. *Тимченко С.* Співпраця з неурядовими організаціями як механізм залучення громадян до розв'язання проблем місцевого регіонального розвитку // Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: Наук.-практ. посіб. / Упор.: О.В.Бейко, А.К.Гук, В.М.Князев; За ред. М.О.Пухтинського, В.В.Толкованова. - К.: Крамар, 2003. - С. 234-247.
137. *Ткачук А., Агранофф Т., Браун Р.* Місьцеве самоврядування: світовий та український досвід: Посібник. - 2-ге вид. - К.: Заповіт, 1998. - 186 с.
138. Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000 - 2004 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України від 23 лют. 2000 р. № 276а/2000 // Уряд. кур'єр. - 2000. - 28 лют.
139. Федеральный конституционный закон о Правительстве Российской Федерации от 31 декаб. 1997 г. № 3-ФКЗ // http://www.government.ru/data/static_text.html?he_id=785.
140. *Харлоф Э.* Местные органы власти в Европе: Пер. с англ. - М.: Финансы и статистика, 1992.
141. Четыре реформы: От концепции до реализации / Под ред. Л.Колярской-Бобиньской; Пер. Л.Клюбиньска. - Варшава: Офиц. науч. издво, 2000. - 396 с.
142. *Чубатенко М.О.* Інформація як необхідний елемент створення індустрії відтворення інтелекту, як перший крок у стратегії випереджаючого розвитку України // Інформація, аналіз, прогноз - стратегічні важелі державного управління: Матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. - К.: УкрІНТЕІ, 2001. - С. 5-9.

143. Якою буде Україна у XXI сторіччі, залежить від того, що ми зробимо для неї зараз: Звернення Президента України до Верховної Ради України // Уряд. кур'єр. - 1997. - 22 берез.
144. *Coulson A. Local Government in Eastern Europe: Establishing Democracy at the Grassroots (Studies of Communism in Transition).* - Hanst: Edward Elgar Publishing, 1995. - 291 p.
145. *Davey K. Decentralization in CEE countries: obstacles and opportunities // Mastering decentralization and public administration reforms in Central and Eastern Europe / Ed. by G. Pflöger. OSI/LGI, 2002 // <http://lgi.osi.hu/publications/default.asp?id=98>.*
146. *Fiscal decentralization and local government finance in Hungary 1989 - 1999: Draft/ Juliana H. Pigey with assistance from Judit Kálmán, 1999 // <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/Budapest%204.10.00/hungary.pdf>.*
147. *Gajduschek G., Dethier J.-J. Hungary: overview, World Bank, 2002 // <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsHungary.pdf>.*
148. *Gorzela G. Regional and Local Potential for Transformation in Poland.* - Warsaw: European Institute for Regional and Local Development, 1998. - 182 p.
149. *Hungary - subnational modernization: summary (1999) // <http://www.worldbank.hu/data/sndpsummary.html>.*
150. *Koncepcie reformy verejnej spravy.* - Praha, 1999. - 54 c.
151. *Nizhnansky V., Pilat J. Public Administration Reform in the Slovak Republic - Management of the Process // <http://lgi.osi.hu/index.html>.*
152. *Opinion No 195 (1996) on Croatia's request for membership of the Council of Europe, April 24, 1996 / Parliamentary Assembly of the Council of Europe // <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta96/EOP195.htm>.*
153. *Regular report 1998 from the commission on Czech republic's progress towards accession. Commission of the European communities, Brussels, 1998 // <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report>.*
154. *Regular Report 2002 from the Commission on Slovakia's Progress Towards Accession.* - Commission of the European Communities. Brussels, 9.10.2002. SEC (2002) 1410 final // <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report>.
155. *Regular report 2002 on Czech Republic's progress towards accession. Commission of the European communities, Brussels, 9.10.2002, SEC(2002), 1402 // <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report>.*

156. Regular reports from the European commission on Hungary's progress towards accession, 1998-2003 // <http://europa.eu.int/comm/enlargement/hungary/#>Overview of key documents related to enlargement.
157. *Soós G., Kálmán J.* Report on the state of local democracy in Hungary // The state of local democracy in Central Europe. Edited by Gábor Soós, Gábor Tóka. Glen Wright, OSI/LGI. 2002 // <http://lgi.osi.hu/publications/default.asp?id=100>.
158. *Szegvart P.* Methods and techniques of managing decentralization reforms in Hungary // Mastering decentralization and public administration reforms in Central and Eastern Europe. Edited by Gábor Péteri. OSI/LGI. 2002 // <http://lgi.osi.hu/publications/default.asp?id=98>.
159. The Tasks of the Prime Minister's Office // http://www.kancellaria.gov.hu/kereses/index_e.html.

Вступ	3
Перелік умовних скорочень	12
<i>Розділ 1</i>	
Досвід реформування системи виконавчої влади в Україні та країнах Центральної та Східної Європи	13
1 1 Становлення вітчизняної системи виконавчої влади та розвиток концептуальних засад її реформування	13
1 2 Реформування системи виконавчої влади в Україні у контексті реалізації Концепції адміністративної реформи	28
1 3 Досвід вирішення ключових проблем реформи виконавчої влади в країнах Центральної та Східної Європи	51
1 4 Актуальні проблеми вдосконалення системи виконавчої влади в Україні та шляхи їх вирішення з урахуванням досвіду країн Центральної та Східної Європи	67
<i>Розділ 2</i>	
Реформування місцевого самоврядування в Центральній та Східній Європі: уроки для України	77
2 1 Концептуальні засади та особливості реалізації реформи місцевого самоврядування в країнах Центральної та Східної Європи	77
2 2 Використання досвіду країн Центральної та Східної Європи у процесі розбудови місцевого самоврядування в Україні	82
<i>Розділ 3</i>	
Удосконалення адміністративно-територіального устрою України з урахуванням відповідного досвіду країн Центральної та Східної Європи	93
3 1 Сучасний стан та основні засади вдосконалення адміністративно-територіального устрою України	94
3 2 Шляхи прискорення реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні з урахуванням досвіду країн Центральної та Східної Європи	101
<i>Розділ 4</i>	
Проблеми формування механізму управління адміністративною реформою в Україні в контексті завдань євроінтеграції	127
4 1 Політико-адміністративні аспекти становлення механізму управління адміністративною реформою в Україні	127
4 2 Євроінтеграційні засади управління адміністративною реформою	135
Висновки	141
Список використаних джерел	157
	171

Наукове видання

ЄВРОПЕЙСЬКІ ОРІЄНТИРИ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ

Монографія

Київ, видавництво НАДУ

Відповідальний за випуск *В А Дон*

Редактор *В Г Шевельова*

Коректори *Т А Іванова, Т П Ринковий*

Комп'ютерна верстка *Ю О Куценко*

Підписано до друку 24.02.2005 р.

Формат 60×84 1/16 Тираж 300 пр. Обл.-вид. арк. 10,3

Ум. друк. арк. 10,0 Гарн. Таймс

Видавництво Національної академії державного управління
при Президентові України

03057, Київ-57, вул. Єжена Потьє, 20, тел. 456-94-36

E-mail: vydav@academy.kiev.ua

Свидцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003 р.

Видруковано з оригінал-макета у видавництві
Національної академії державного управління
при Президентові України

03057, Київ-57, вул. Єжена Потьє, 20