Западинчук О.П.,
завідувач сектору Національного інституту стратегічних досліджень

Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи

Проаналізовано особливості організації, функціонування системи органів виконавчої влади та стан реалізації ними основних функцій державного управління. Розкрито концептуальні засади модернізації ролі, функцій держави та виконавчої влади за умов трансформаційного періоду, зроблено висновки та рекомендації щодо оптимізації управлінських функцій. Особливу увагу приділено ключовим факторам політико-правового забезпечення оптимізації функцій органів виконавчої влади, підвищенню якості правової регламентації розподілу функцій в апараті державного управління та вдосконаленню структурно-функціональної побудови системи виконавчої влади, її органів та підрозділів.
Ключові слова: адміністративна реформа, оптимізація, публічна адміністрація, центральні органи виконавчої влади, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, Президент України.

Западинчук А.П. **Оптимизация центральных органов исполнительной власти в контексте проведения административной реформы**
Проанализированы особенности организации, функционирования системы органов исполнительной власти и состояние реализации ими основных функций государственного управления. Раскрыты концептуальные основы модернизации роли, функций государства и исполнительной власти в условиях трансформационного периода, сделаны выводы и рекомендации по оптимизации управленческих функций. Особое внимание уделено ключевым факторам политико-правового обеспечения оптимизации функций органов исполнительной власти, повышению качества правовой регламентации распределения функций в аппарате государственного управления и совершенствованию структурно-функционального построения системы исполнительной власти, ее органов и подразделений.
Ключевые слова: административная реформа, оптимизация, публичная администрация, центральные органы исполнительной власти, Кабинет Министров Украины, Верховная Рада Украины, Президент Украины.

Zapadinchuk O.P. **Optimization of the central executive authorities in the context of administrative reform**
The features of organization and functioning of executive authorities and the state of implementation of the public administration basic functions have been analyzed in this paper. The conceptual framework of modernization of the role and function of state and executive power in transformation period has been discloused, the conclusions and recommendations on optimizing of management functions has been presented. Particular attention has been given to key factors of the political-legal support for optimization of executive authorities's functions, to improving the quality of legal regulation of the distribution functions in the apparatus of public administration and development of the structural and functional construction of executive power system, its authorities and departments.
Key words: administrative reform, optimization, public administration, the central executive authorities, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine.

Постановка проблеми. Трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, а також аналіз результатів демократичних перетворень крізь призму впливу сучасних світових тенденцій свідчать про необхідність запровадження більш ефективного та результативного державного управління, зокрема шляхом реформування адміністративної системи. Найактуальнішою науковою проблемою українського державотворення, що потребує системного аналізу та невідкладного вирішення, є якісне поліпшення організації та функціонування виконавчої влади.

Загальновизнаною є думка, що саме органи виконавчої влади реалізують найважливіші функції держави. З огляду на це теоретичне обґрунтування оптимізації функцій управління – ключового чинника ефективного функціонування органів виконавчої влади – набуває особливого значення як із теоретичної, так і з практичної точок зору.

Підвищення ефективності та результативності функціонування системи державного управління, уточнення закономірностей розвитку суспільних процесів, а також вирішення проблем реформування систем (інститутів), що забезпечують належний рівень її життєдіяльності, є важливим чинником забезпечення національної безпеки. Саме тому останніми десятиліттями в різних країнах особлива увага приділяється дослідженням, спрямованим на пошук нових моделей систем державного управління в контексті сучасних процесів глобалізації, врахування специфічних культурно-історичних, суспільно-політичних й економічних особливостей національного розвитку. При цьому забезпечення відповідності системи державного управління демократичним стандартам, здатності задовольняти потреби громадян є однією з передумов подальшого її вдосконалення.

Аналіз останніх джерел і публікацій. Як вітчизняний, так і зарубіжний досвід свідчать, що реформування державного управління має бути органічно вбудованим у процеси суспільних перетворень, спрямованих на прогресивний розвиток суспільства. Успіхи країн Центрально-Східної Європи в проведенні адміністративних реформ були значною мірою обумовлені чітким розумінням реформ не як самодостатнього процесу, а як забезпечувальної діяльності зі створення адміністративної системи, що спроможна здійснити весь комплекс необхідних суспільних перетворень для досягнення стратегічної мети – вступу до ЄС [3, с. 5-10].

Автори монографії “Реформування державного управління в Україні” [4, с. 69] на основі досвіду перших років незалежності України зробили висновок про те, що неможливо кардинально реформувати економіку без суттєвих змін у політичній сфері, в першу чергу у сфері державного управління. Разом з тим Я.Гонцяжа і Н.Гнидюк у роботі “Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості: Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи?” показують, що цілі, масштаб і послідовність кроків проведення адміністративної реформи повинні визначатися кінцевими завданнями і заходами економічної, політичної та соціальної реформ [5, с. 92].

В.Я.Малиновський у авторефераті дисертації “Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади” зазначає, що нерозробленість зазначеної наукової проблеми значною мірою стримує проведення функціональної та структурної реформ системи виконавчої влади, позбавляє політико-управлінську діяльність необхідної організуючої спрямованості та ефективності [6].

Автори монографії “Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи” констатують, що однією з причин затримки реформи публічної адміністрації є недостатня опрацьованість окремих проблем, перманентний пошук оптимальної моделі організації системи державного управління [2, с. 8].

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Необхідність ефективного вирішення завдань, що стоять перед виконавчою гілкою влади на сучасному етапі державного будівництва України, свідчить про своєчасність звернення до проблеми наукового дослідження функцій органів виконавчої влади та пошуку шляхів їх оптимізації. Для з’ясування причин, чому окремі існуючі структури виконавчої влади

неадекватно наділені управлінськими функціями, а також для теоретичного осмислення шляхів їх оптимізації необхідно дослідити організаційний потенціал функціонального навантаження виконавчої гілки влади та її окремих органів. Функціональний аспект проблеми є дуже важливим, оскільки в ньому зосереджено найбільше потенційних можливостей оптимізації виконавчої влади.

Мета статті. З'ясувати проблеми та запропонувати шляхи якісного поліпшення організації та функціонування органів виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Притаманна будь-якій бюрократичній системі схильність до самовідтворення породила надмірну багатофункціональність органів виконавчої влади. Недостатній розподіл функцій у цій системі та відсутність чіткого зв'язку між ними досить часто провокували внутрішній конфлікт інтересів у діяльності багатьох органів виконавчої влади, що відображалось у перевищенні обсягу державного контролю у сфері своєї діяльності над його доцільністю та ускладненні адміністративних послуг. Діяльність цих адміністративних структур у сфері суспільних відносин зводилася до видачі дозволів і накладення штрафів за невиконання правил, що встановлювалися.

Існуюча в Україні модель виконавчої влади є складним суперечливим явищем із багатьма бюрократичними деформаціями, недоліками, слабкими сторонами. Апарат державного управління виявився нездатним забезпечувати суспільні реформи. Адміністративні структури та процедури не відповідають потребам суспільства, не сприяють здійсненню соціально-економічних реформ. Суспільство не задоволене малою ефективністю уряду та органів виконавчої влади, низькою якістю управлінських послуг, повільністю та нерівномірністю перетворень. Результатом таких украй негативних тенденцій є втрата довіри до органів державної влади, політична і соціальна напруженість в суспільстві. Українська держава втрачає позитивний імідж як серед своїх громадян, так і в цілому у світі. Такий стан у системі органів виконавчої влади створює обстановку невизначеності, невпевненості, дезорганізує її роботу та є чинником політичної нестабільності.

Проведення адміністративної реформи, метою якої є побудова ефективної моделі врядування на загальнодержавному та регіональному рівнях, стала на сьогодні одним із короткострокових пріоритетів держави. Її реалізація серед іншого має оптимізувати систему органів виконавчої влади.

Оптимізація центральних органів виконавчої влади – процес приведення їх до стану, який давав би їм можливість найбільш ефективно виконувати свої завдання, функції, зокрема надавати адміністративні послуги.

Процес становлення вітчизняної адміністративної системи розпочався навесні 1991 р., коли було створено Кабінет Міністрів України (КМУ) [7], який отримав статус найвищого органу державного управління, призначено нових членів уряду та сформовано урядовий апарат. Разом з тим невдовзі було введено посаду Президента України, який проголошувався главою виконавчої влади [8]. Президент України отримав повноваження здійснювати керівництво й спрямовувати виконавчу діяльність КМУ, змінювати структуру системи виконавчої влади, вирішувати відповідні кадрові питання, скасовувати акти уряду й центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) [7]. Унаслідок цього КМУ став структурою, підпорядкованою Президентові України, з обмеженими повноваженнями щодо системи виконавчої влади. Водночас уряд на чолі з Прем'єр-міністром України формально залишився самостійним, відокремленим від Президента України органом, який мав працювати за власною програмою діяльності. Право визначати основні напрями внутрішньої і

зовнішньої політики належало парламенту. Механізм формування уряду більше відповідав парламентській моделі. Як глава держави, так і парламент у будь-який час могли самостійно припиняти повноваження будь-якого члена уряду.

Унаслідок реалізації "компромісного" варіанта КМУ 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 главою держави й парламентом. Це в поєднанні з відсутністю закону, який би регулював порядок діяльності й відносини уряду з іншими державними органами, суттєво знизило його адміністративну спроможність і самостійність.

Необхідність законодавчого врегулювання організації та порядку діяльності органів виконавчої влади зумовили потребу вдосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування системи державного управління.

Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810 "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" започаткував цю реформу. За її основу було взято Концепцію, розроблену державною комісією з проведення адміністративної реформи в Україні [9]. У Концепцію були закладені основні напрями реформування органів виконавчої влади центрального та місцевого рівнів, організації державної служби, територіального устрою та системи місцевого самоврядування. Одним із головних і першочергових напрямів адміністративної реформи визначалося створення нормативно-правової бази.

Невдалі спроби (на тому етапі державотворення) прийняти закони України "Про Кабінет Міністрів України", "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади" спонукали Президента України врегулювати питання діяльності органів виконавчої влади власним Указом "Про систему центральних органів виконавчої влади" від 15 грудня 1999 р. № 1572. Цим Указом до системи центральних органів виконавчої влади було віднесено міністерства, державні комітети та центральні органи зі спеціальним статусом [10]. Для забезпечення впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності міністерство визнано головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади. Діяльність державних комітетів згідно з цим Указом спрямовувалась і координувалася одним із членів уряду. Державні комітети здійснювали міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, що належать до їх віддання. Відповідно до цього Указу центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом мали законодавчо визначені особливі завдання та повноваження. Для них встановлювався спеціальний порядок утворення, реорганізації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань.

В Указі Президента України "Про систему центральних органів виконавчої влади" від 15 грудня 1999 р. № 1572 були порушені й інші питання, зокрема:

1) визначено порядок затвердження положень про центральні органи виконавчої влади, структури та граничної чисельності працівників їх центрального апарату, штатного розпису та кошторису;

2) для управління окремими підгалузями або сферами діяльності, забезпечення здійснення контрольно-наглядових, регулятивних і дозвільно-реєстраційних функцій щодо фізичних і юридичних осіб КМУ у межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, було надано право створювати урядові органи в складі центрального органу виконавчої влади;

3) встановлено розмежування політичних та адміністративних посад. Посади Прем'єр-міністра, першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів та міністрів належали до політичних посад [11].

В Указі Президента України "Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади" від 15 грудня 1999 р. № 1573 визначалася організація та взаємодія центральних органів виконавчої влади, був даний вичерпний перелік міністерств, державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади, статус яких прирівнювався до державного комітету, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, а також перелік центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовувалася та координувалася КМУ через відповідних міністрів.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 965 "Про затвердження порядку спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів" діяльність центрального органу виконавчої влади здійснювалася міністром шляхом формування державної політики у відповідній сфері та контролю за її реалізацією центральним органом виконавчої влади, внесення на розгляд уряду розроблених центральним органом виконавчої влади нормативно-правових актів та погодження проектів нормативно-правових актів цього органу, що підлягають державній реєстрації, внесення пропозицій щодо призначення на посаду та звільнення з посади керівників центральних органів виконавчої влади, а за поданням зазначених керівників – їх заступників, визначався порядок обміну інформацією між міністерством і центральним органом виконавчої влади, затверджувалася структура центрального органу виконавчої влади [12].

Постановою КМУ від 18 липня 2007 р. № 950 "Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України" прийнято Регламент КМУ [22], завдяки якому інструменти розробки політики та формат політичних документів були запроваджені як процедури і стандарти прийняття політичних документів. Аналіз практики свідчить, що урядові рішення мають прийматися на засіданнях КМУ, в яких мають брати участь тільки члени КМУ. Інші особи можуть запрошуватися для розгляду конкретних питань. За загальним правилом засідання КМУ мають бути закритими з метою забезпечення вільного й відвертого обговорення питань. Для розгляду найважливіших для суспільства і держави питань доцільно проводити спеціальні засідання уряду за участю Президента України. Процедура погодження та візування проектів урядових рішень має здійснюватися за допомогою електронного документообігу, коли кожний учасник має можливість подавати свої зауваження та пропозиції до проекту рішення і бачити зауваження та пропозиції інших.

КМУ є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який відповідно до Конституції України формувався Президентом України. При цьому згоду на призначення Прем'єр-міністра надавала Верховна Рада України, у свою чергу Прем'єр-міністр вносив подання про призначення інших членів уряду. Відповідно до Закону України від 8 грудня 2004 р. № 2222 "Про внесення змін до Конституції України" уряд формувався Верховною Радою України (ВРУ): за поданням Президента України – щодо призначення Прем'єр-міністра, Міністра закордонних справ, Міністра оборони; за поданням Прем'єр-міністра – щодо призначення інших членів уряду [13]. Зміна системи органів виконавчої влади передбачала зміну конституційної моделі влади. Доцільність і можливість невідкладного проведення такої реформи не викликали сумнівів, а відповідні плани ґрунтувалися на кількох можливих варіантах розвитку подій. Але автори законопроекту недостатньо врахували можливі ризики реформування моделі державного управління в Україні,

що призвело до протистояння та дисбалансу в українській владі. Система важелів і противаг не діяла.

З прийняттям ВРУ 21 грудня 2006 р. Закону України № 514-V "Про Кабінет Міністрів України" визначено місце КМУ в системі органів виконавчої влади, основні завдання, принципи та організація його діяльності, склад, набуття та припинення повноважень, компетенція КМУ, зокрема у відносинах з іншими державними організаціями, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, соціальне та інше забезпечення членів уряду [13].

Неузгодженість згаданого вище закону з Конституцією України щодо визначення ролі Президента України в діяльності виконавчої гілки влади, а також необхідність посилення ролі міністрів в управлінні дорученими їм сферами спонукали главу держави забезпечити розроблення нової редакції Закону України "Про Кабінет Міністрів України". Закон України "Про Кабінет Міністрів України" від 16 травня 2008 р. [14] структурно і текстуально базувався на попередньому. Водночас норми нового закону передбачали посилення впливу Президента України на діяльність виконавчої гілки влади, а також унаслідок перерозподілу повноважень між Прем'єр-міністром, першим віце-прем'єр-міністром, віце-прем'єр-міністрами та міністрами посилювалася роль останніх у доручених їм сферах.

Згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20 у справі за конституційним поданням 252 народних депутати України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) згаданий закон № 2222-IV визнаний неконституційним, таким, що втратив чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього рішення [15].

Втрата чинності Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV та повернення Президенту України конституційних повноважень щодо утворення, реорганізації та ліквідації за поданням Прем'єр-міністра України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади дали змогу окреслити необхідні орієнтири і дали поштовх для проведення в Україні масштабної реформи.

2 грудня 2010 р. була прийнята нова редакція Закону України "Про Кабінет Міністрів України" від 7 жовтня 2010 р. за № 2591-17 [16]. Цей закон підвищує повноваження Президента України щодо призначення Прем'єр-міністра та членів уряду. КМУ є вищим органом у системі органів виконавчої влади, здійснює виконавчу владу безпосередньо, через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів, формує та реалізує державну політику. КМУ відповідальний перед Президентом України, підконтрольний і підзвітний ВРУ у межах, передбачених у ст. 85, 87 Конституції України [1]. Прем'єр-міністр України призначається на посаду Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу ВР України. Члени КМ України призначаються на посаду Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Посади членів уряду України належать до політичних, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу.

Законом України "Про Кабінет Міністрів України" від 2 грудня 2010 р. № 2591-17 визначено статус Секретаріату КМУ [16]. Він здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності

КМУ. Основні завдання Секретаріату КМУ – проведення аналізу відповідності проектів урядових рішень Програмі діяльності КМУ, Конституції та законам України, здійснення контролю за дотриманням регламентних процедур і вимог до підготовки цих проектів органами виконавчої влади, проведення моніторингу виконання урядових рішень, інформування суспільства про діяльність уряду.

Організація засідань уряду в подальшому залишається основним завданням Секретаріату КМУ. Політична складова в його діяльності має значно зменшитися. Апарат вищого органу виконавчої влади постійно набирав вагу як самостійний центр формування політики, а його власні визначені законом функції щодо організаційного, експертно-аналітичного, правового, інформаційного й матеріально-технічного забезпечення діяльності КМУ змішувалися відповідно до повноважень уряду щодо спрямування та координації діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, що належать уряду безпосередньо. Проблема полягала в традиційному помилковому підході щодо організації діяльності Секретаріату КМУ. Його підрозділи нагадували структуру, що скопійована із системи центральних органів виконавчої влади.

Саме тому згідно із Законом України "Про Кабінет Міністрів України" від 2 грудня 2010 р. № 2591-17 змінено статус посадової особи, яка очолює Секретаріат КМУ (замість Міністра КМУ запроваджено посаду Керівника Секретаріату КМУ з віднесенням цієї посади до державної служби), чітко зафіксовано кількість його заступників (не більше трьох), а також ліквідуються передбачені чинною редакцією цього закону структурні підрозділи КМУ.

До останнього впорядкування структура центральних органів виконавчої влади в різні роки налічувала від 47 до 90 органів. На початку 2009 р. діяли 64 центральних органи виконавчої влади, у тому числі 20 міністерств і 44 інших ЦОВВ, серед яких: 30 державних комітетів і прирівняних до них органів; 14 ЦОВВ зі спеціальним статусом, у тому числі чотири конституційних органи, три національні (державні) комісії регулювання діяльності природних монополій та суміжних ринків.

Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" [17] визначено кількість міністерств, центральних органів виконавчої влади, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується КМУ через відповідних членів КМУ. Тим самим розпочато активну фазу адміністративної реформи, з якою, на нашу думку, країна спізнилася на п'ять років. Створено шість типів ЦОВВ, у тому числі 16 міністерств, 28 служб, 13 агентств, сім інспекцій, незалежні регулятори та органи із спецстатусом. Поєднання посад віце-прем'єр-міністрів та міністрів, а також відмови від можливості призначати міністрів, що не очолюють міністерства, розглядаються як додаткові спроби концентрувати функції держави за галузевим принципом, коли чітко зрозуміло, хто за що відповідає і для чого потрібна та чи інша посада.

З метою забезпечення впровадження єдиного підходу Президентом України затверджені типові положення про Міністерство України та про ЦОВВ України, діяльність якого спрямовується і координується КМУ через відповідного члена КМУ (Указ Президента України від 24 грудня 2010 р. 1199 "Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади") [18].

Реформування системи органів виконавчої влади у такому вигляді має деякі особливості, зокрема:

1) адміністративна реформа разом із конституційною та судовою спрямована на розширення повноважень Президента України;

2) головною метою такого реформування є необхідність максимально оздоровити держапарат, підняти його ефективність незалежно від персоналій, які очолюють те чи інше міністерство, агентство, службу або інспекцію, позбавивши його від чинників, що породжували корупцію, зловживання, неефективність.

Президентом України підготовлено та внесено на розгляд ВРУ (реєстр. № 8056 від 2 лютого 2011 р.) проект, який спрямований на оптимізацію роботи уряду шляхом внесення змін до Закону України "Про Кабінет Міністрів України". Пропонується структурувати зв'язки між Кабінетом Міністрів України, Прем'єр-міністром України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. З цією метою проектом встановлюється, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади не лише підзвітні, а й підконтрольні Кабінету Міністрів України.

Тривала безсистемність підходів щодо утворення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади і спричинила необхідність внесення на розгляд ВРУ Президентом України згаданого проекту Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" (реєстр. № 8055 від 2 лютого 2011 р.). Його прийняття дасть змогу побудувати зрозумілу й ефективну систему органів виконавчої влади.

Міністерство України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики в одній чи кількох сферах. Основним завданням міністерства є формування та реалізація державної політики у визначеній Президентом України сфері. Міністерства забезпечуватимуть необхідне нормативно-правове регулювання через видання власних актів, визначатимуть пріоритетні напрями розвитку, постійно інформуватимуть і надаватимуть роз'яснення щодо здійснення державної політики, узагальнюватимуть практику застосування законодавства, розроблятимуть пропозиції щодо його вдосконалення, насамперед шляхом підготовки проектів законів, актів Президента України чи КМУ.

На думку науковців і практиків, доцільно завершити розмежування політичних та адміністративних посад у міністерствах і забезпечити необхідну стабільність їхньої роботи введенням посади заступника міністра – керівника апарату. На відміну від інших заступників міністра, що є політиками, він має бути державним службовцем і не підлягатиме звільненню внаслідок припинення повноважень міністра. Крім того, необхідно передбачити політичну посаду заступника міністра, який має забезпечити підтримку міністрові в його співпраці з ВРУ та організації зовнішніх комунікацій міністра. Заступник міністра має призначатися на посаду та звільнятися з посад КМУ за поданням міністра. Здійснення керівництва апаратом, забезпечення інституційної пам'яті міністерства та стабільності державної служби має бути накладене на керівника апарату міністерства – вищу посадову особу з числа державних службовців у міністерстві. Керівник апарату міністерства має призначатися на посаду КМУ на конкурсних засадах у порядку, передбаченому законодавством про державну службу, здійснювати зв'язок між політичною волею міністра та інтересами громадськості, забезпечувати діяльність міністра, керувати апаратом міністерства, вирішувати питання державної служби в міністерстві, представляти міністерство як юридичну особу, бути розпорядником коштів, виділених на утримання апарату міністерства, забезпечувати виконання доручень міністра.

Накази міністерства, які відповідно до закону є регуляторними актами, мають розроблятися, розглядатися, прийматися та оприлюднюватися з урахуванням вимог

Закону України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" [21]. Накази підлягають державній реєстрації і є обов'язковими для виконання. Обслуговуючі підрозділи апарату міністерства мають бути об'єднані в секретаріат міністерства з однотипною структурою для всіх міністерств. Внутрішня структура міністерств має утворюватися з огляду на відповідальність за окремі галузі чи виконання окремих функцій, віднесених до повноважень міністра. У системі органів виконавчої влади не може бути органів, які б не були підпорядковані уряду.

Висновки. Аналіз сучасного стану переконливо свідчить про наявні проблеми та необхідність суттєвого реформування органів виконавчої влади в Україні. Позитивні результати ще не набули тієї критичної маси, яка б дала змогу досягти якісного, ефективного та результативного перелому у функціонуванні системи державного управління, більш повного забезпечення потреб громадян, значного підвищення їх життєвого рівня. Недостатнє правове забезпечення, законодавча невизначеність щодо відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб, відсутність механізму взаємодії та колективної роботи, відсутність ефективних управлінських інноваційних технологій, недостатнє фінансове забезпечення, слабка інформованість населення – це ще не весь перелік проблем, що заважають створити ефективне державне управління.

Реформування державного управління має перетворювати систему центральних органів виконавчої влади на керований механізм із чітким розподілом повноважень та відповідальності, оптимізований за змістом і переліком державних функцій, кількістю державних службовців і зорієнтований на задоволення потреб суспільства. Саме такий необхідний інструментарій має застосовуватися за призначенням і на довгострокову перспективу. Він здатний підвищити ефективність державного управління та суттєво зменшити використання коштів державного бюджету на утримання державного апарату.

Перспективи подальших досліджень. Окреслені недоліки значною мірою є наслідком прийняття змін до Основного Закону в надзвичайних умовах, під великим впливом політичного протистояння, що навряд чи є виправданим з огляду на важливість запроваджуваних конституційно-правових новацій для суспільства і держави. Створення моделі управління, придатної для ефективного функціонування в українських реаліях, та науково обґрунтованої нормативно-правової бази є головною умовою дієздатності органів виконавчої влади. Законопроекти України, що вносяться на розгляд до ВРУ, мають бути виважені, враховувати інтереси кожного члена суспільства, нівелювати можливі ризики та негативні наслідки.

Одним з основних завдань політичного, адміністративного та наукового істеблішменту є створення оптимізаційної моделі взаємодії ключових суб'єктів державної влади: Президента України, КМУ та ВРУ.

Список використаних джерел

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996.

2. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : монографія / за ред. Н. Р. Нижник та Н. Т. Гончарук. – К. : Моноліт, 2009. – С. 10.

3. Аналітично-інформаційне забезпечення проблем реформування органів виконавчої влади та підвищення ефективності механізмів державного управління (світовий та вітчизняний досвід): Звіт про другий етап НДР / наук. кер. В. Д. Бакуменко. – К., 2004. – С. 5-10.

4. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / наук. кер. В. В. Цвєтков. – К. : Оріяни, 1998. – С. 67.

5. *Гонцяж Я.* Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості: Як знайти конструктивний шлях для реалізації осн. компонентів адмін. реформи? / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк; Центр екон. розвитку. – К. : Міленіум, 2002. – С. 92.

6. *Малиновський В. Я.* Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади : автореф. дис. … канд. політ. наук : 23.00.02 / Малиновський В. Я. ; Чернів. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича. – Чернівці, 2002. – 24 с.

7. Закон України про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України // Голос України. – 1992. – 7 квіт.

8. Закон України про Президента Української РСР // Голос України. – 1991. – 27 лип.

9. Закон України про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України // Голос України. – 1992. – 7 квіт.

10. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua

11. Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1572. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua

12. Закон України про місцеве самоврядування в Україні. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua

13. Про затвердження порядку спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 черв. 2000 р. № 965. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua

14. Закон України про внесення змін і доповнень до Конституції України. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua

15. Закон України про Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua

16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України), м. Київ. Справа № 1-45/2010 30 верес. 2010 р. № 20-рп/2010. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua

17. Закон України про Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua

18. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua

19. Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24 груд. 2010 р. № 1199/2010. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua

20. Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про Кабінет Міністрів України" реєстр. № 8056 від 2 лют. 2011 р. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua

21. Проект Закону "Про центральні органи виконавчої влади" реєстр. № 8055 від 2 лют. 2011 р. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua

22. Закон України про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності . – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua

23. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2007 р. № 950. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua