

16. *Телешун С.* Окремі аспекти реформування адміністративно-територіального устрою в контексті останніх урядових пропозицій / С. Телешун // Право України. - 2003. - № 1. - С. 7-9.

17. *Ткачук А.* З історії реформ адміністративно-територіального устрою України, 1907-2009 роки / А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак. - К. : Леста, 2009. - 128 с.

Володимир Крейденко,
*аспірант кафедри політичної аналітики
та прогнозування НАДУ*

Розподіл управлінських функцій між Президентом України та Кабінетом Міністрів України в контексті адміністративної реформи

У статті досліджуються функції Президента України та Кабінету Міністрів України в контексті адміністративної реформи з метою удосконалення інституційних взаємовідносин між гілками влади, усунення дублювання їх повноважень, модернізації моделі державного управління, яка зробить владу доступною, прозорою та ефективною. Автором розглядається практика впровадження принципу взаємодії між гілками влади та розподілу управлінських функцій у сфері державно-владних відносин, що спрямовані на побудову збалансованої системи управління з урахуванням Конституції України, Закону України "Про Кабінет Міністрів України", Указу Президента України від 9 грудня 2010 р. "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" та інших нормативно-правових актів.

Ключові слова: повноваження, управлінські функції, державне управління, Президент України, Кабінет Міністрів України, державна політика.

The article analyses the functions of President of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine in the context of administrative reform to improve the institutional relationships between branches of government, eliminate duplication of powers model of modernization of public administration that will make government accessible, transparent and efficient. The author considered the practice of implementation of the principle of cooperation between the branches of power distribution and management functions in the state and power relations, aimed at building a balanced control system including the Constitution of Ukraine, Law about the Cabinet of Ministers of Ukraine, Decrees of the President of Ukraine on December 9, 2010 to optimize the central government and other regulations.

Key words: powers, administrative functions, public administration, President of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine, state policy.

Постановка проблеми. Оптимізація системи державної влади, усунення дублювання управлінських функцій та повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління відповідає п. 15 ч. 1

ст. 106 Конституції України, загальноприйнятим європейським стандартам та принципам реалізації державного управління. Система державного управління в Україні нині перебуває в транзитному стані. Однією з її слабких сторін є те, що вона еkleктично поєднала в собі, по-перше, інститути, які дісталися у спадок від радянської доби; по-друге, нові інститути, що сформувались у період становлення незалежності України, функції яких дублюються та є неефективними. "Конфліктуючи" між собою, державні органи влади роблять управлінську систему внутрішньосуперечливою, незавершеною, громіздкою та важкодоступною для громадян.

Таким чином, існуюча система державного управління у багатьох випадках стала "гальмуючим механізмом" у проведенні соціально-економічних, адміністративних та політичних реформ в Україні. Тому, на сучасному етапі трансформації українського суспільства, у контексті проголошеної Президентом України 9 грудня 2010 р. адміністративної реформи, формування ефективної системи влади стає одним з найважливіших завдань держави [1]. Відповідно до послання Президента України В.Ф.Януковича до Верховної Ради України від 7 квітня 2011 р. зазначена адміністративна реформа має усунути та оптимізувати наявну розбалансованість між гілками влад [2].

З огляду на те, що проголошеною адміністративною реформою чітко визначено зміни у структурі виконавчої гілки, кадровому забезпеченні, так і в інституційних взаємовідносинах з органами влади в Україні, постає питання необхідності визначення збалансованого обсягу управлінських функцій та ефективної моделі взаємодії між Президентом України та Кабінетом Міністрів України в процесі реалізації державно-управлінських рішень та здійснення державної влади в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню розподілу управлінських функцій між Президентом України та Кабінетом Міністрів України присвячується все більше публікацій вітчизняних та зарубіжних учених й експертів з державного управління, правників, філософів, політологів, зокрема В.Б.Авер'янова, І.Б.Коліушка, В.Ф.Погорілка, С.О.Телешуна, В.М.Шаповала та ін. Зазначені автори зробили ґрунтовний внесок у наукову розробку цієї теми, однак в політичній системі України в останні роки відбулись суттєві зміни, що змінили правове поле в державі. Тому саме необхідність збільшення ефективності влади, удосконалення розподілу управлінських функцій Президентом України та Кабінетом Міністрів України як вищого органу виконавчої влади з урахуванням змін у законодавчому полі в Україні та реалізація адміністративної реформи й зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Незважаючи на наявність досліджень у сфері розподілу управлінських функцій між Президентом України та Кабінетом Міністрів України, вважаємо за доцільне дослідити вплив адміністративної реформи на розподіл управлінських функцій

між інститутом президентства в Україні й виконавчої гілки влади та їх ефективність з урахуванням змін до законодавства України, Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010, Закону України "Про Кабінет Міністрів України", Указу Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" та інших нормативних актів для визначення моделі збалансованої системи державного управління та унормування інституційних взаємостосунків між гілками влади.

Формулювання цілей статті. Ціль статті - пошук оптимальної моделі розподілу управлінських функцій між Президентом України та Кабінетом Міністрів України, яка б забезпечувала ефективну реалізацію державної політики відповідно до проголошеної адміністративної реформи.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі розвитку України як демократичної, правової держави із зовнішньополітичним пріоритетом вступу до Європейського Союзу постає гостра необхідність гармонізації законодавства України із загальноприйнятими міжнародними стандартами. Адміністративна реформа в Україні є одним з цих перетворень. Так, проголошена Президентом України В.Ф. Януковичем адміністративна реформа від 9 грудня 2010 р. має на меті:

1) усунути конфлікти у сфері розподілу управлінських функцій у виконавчій гілці влади;

2) запровадити єдиний європейський підхід до типології центральних органів виконавчої влади та чітко визначити їх відповідальність за здійснення неефективних реформ;

3) оптимізувати систему державного управління, яка стане основою ефективної взаємодії між Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та громадянином, де визначальним буде соціально відповідальне державне управління з високим рівнем життя громадян та відкритою й прозорою владою.

У структурі вищих органів влади значне навантаження щодо державного керівництва покладається на Президента України та Кабінет Міністрів України. У свою чергу, співвідношення повноважень глави держави і уряду визначається тією чи іншою системою правління. В Україні діє президентсько-парламентська форма правління, що і обумовлює відповідний політико-правовий статус Президента України [3]. Президент України згідно з Конституцією України від 28 червня 1996 р. не належить до виконавчої влади, проте ціла низка конституційних норм у розд. V Конституції України свідчить про те, що Президент України має доволі великий об'єм повноважень у сфері діяльності виконавчої гілки влади.

У рамках дії Конституції України 1996 р. Президент України призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України, припиняє його повноваження та приймає рішення про його відставку, або призначення чи відставку окремого міністра чи його заступника. Також треба наголо-

сити на тому факті, що звільнити міністрів, як і інших членів уряду, за редакцією Конституції 1996 р. має право Президент України без будь-якого погодження з Прем'єр-міністром чи Верховною Радою України. Це положення Конституції України, на нашу думку, суттєво послаблює повноваження Кабінету Міністрів України.

Відповідно до Указу Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" від 9 грудня 2010 р. до складу Кабінету Міністрів України входить Прем'єр-міністр України, перший віцепрем'єр міністр України, три віцепрем'єр-міністри України та міністри. Адміністративна реформа суттєво змінила структуру виконавчої влади й визначила 6 типів центральних органів виконавчої влади: Міністерство, Служба, Інспекція, Агентство, незалежні регулятори і органи зі спеціальним статусом. Зі 112 органів центральної виконавчої влади створено 63. З них 16 міністерств, 28 служб, 12 агентств і 7 інспекцій. Також вводиться посада керівника апарату - заступника Міністра, при цьому у Міністра залишається два заступники з політичним статусом [4].

Відповідно до ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України, розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та Законом України "Про Кабінет Міністрів України", актами Президента України.

До повноважень та управлінських функцій Президента України згідно з Конституцією України віднесено повноваження щодо створення, реорганізації чи ліквідації міністерств чи відомств в Україні, що суттєво відрізняється від практики інших країн. Так, у Франції та в Сполучених Штатах Америки ці повноваження лежать на Кабінеті Міністрів чи Парламенті, зважаючи на їх колегіальність.

Також треба зазначити, що для забезпечення реалізації державної політики в особливо важливих сферах державного управління Кабінет Міністрів України має право пропонувати Президенту України утворювати відповідні департаменти, служби, агенції, але саме Президент України здійснює звільнення з посади їх керівників та затверджує їх Положення. Ці органи утворюються в межах центрального органу виконавчої влади й здійснюють управління певними підгалузями або сферами діяльності, виконують контрольно-наглядові функції тощо.

Керівники органів державного управління призначаються на посади та звільняються з посад Президентом України за поданням Прем'єр-міністра

України. У свою чергу, спрямування та координація діяльності центральних органів виконавчої влади здійснюється Міністром шляхом визнання у спеціальному наказі стратегії діяльності та основних завдань, що випливають з Програми діяльності Кабінету Міністрів України, та одержання від них щорічних звітів щодо результатів їх діяльності в межах, визначених спеціальним директивним наказом Міністра.

Отже, загроза одноосібного звільнення (без потреби отримання згоди від іншого політичного суб'єкта) робить членів уряду "слухняними слугами Президента" та змушує членів Кабінету Міністрів бути "лояльними" до Президента України.

Зважаючи ж, що кадрові повноваження щодо призначення та звільнення з посад голів місцевих держадміністрацій залишаються у компетенції Президента, закон "розриває" виконавчу владу між главою держави, залишаючи, на наш погляд, не достатньо управлінських інструментів для уряду. Саме такий підхід остаточно підриває основи діяльності уряду як "єдиної команди", легалізує мінімальний вплив Кабінету Міністрів на всі сфери життя і в принципі стає "унікальним" у європейській конституційній практиці. У Франції, наприклад, як європейській демократичній країні з президентсько-парламентською формою правління, такі кадрові повноваження належать уряду [4].

Тому нам видається логічним для оптимізації та збалансування влади в Україні розширити сферу компетенції Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади, що має передбачати надання Прем'єр-міністру права призначення та звільнення з посад керівників центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, створення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади, визначення засад координації їх діяльності та підпорядкування, позбавлення глави держави права скасовувати акти Кабінету Міністрів (відповідні повноваження мають бути закріплені за Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції).

Внесення відповідних змін сприятиме підвищенню ефективності державного управління й відповідальності Кабінету Міністрів України та Президента України за здійснювану ними політику, прискоренню здійснення необхідних реформи для покращення життя громадян України.

Досвід держав Центральної та Східної Європи переконливо свідчить про те, що результативність реформування державного управління безпосередньо залежить від ефективності моделі адміністративно-територіального устрою. У Польщі, наприклад, успішність реформування регіонального самоврядування, у першу чергу, була зумовлена змінами в адміністративно-територіальному поділі, в результаті яких було істотно зменшено кількість воєводств. Натомість в Україні на конституційному рівні було "законсервова-

но" модель територіального устрою, яка сформувалась у середині 1930-х рр. і головним призначенням якої було забезпечення централізованого управління та задоволення потреб планової економіки [5].

На сьогодні ця модель перешкоджає реформуванню місцевого самоврядування, удосконаленню регіонального управління, реалізації багатьох положень Бюджетного кодексу, а також зумовлює суттєві диспропорції у розвитку багатьох регіонів.

Саме тому вже давно назріла потреба "модернізації" відповідних положень Конституції України та зведення реалізації адміністративної реформи до наступних напрямів з урахуванням нагальної необхідності проведення конституційної реформи в Україні:

1. Підвищення самостійності уряду у сфері виконання Програми діяльності уряду. Кабінет Міністрів України наділяється правом створення, реорганізації та ліквідації всіх органів виконавчої влади за винятком міністерств (міністерства утворюються, реорганізуються та ліквідовуються Президентом за поданням Прем'єр-міністра), призначення на посади та звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій, здійснення виключного контролю за діяльністю місцевих державних адміністрацій та правом скасування їх актів.

2. Зміна територіального устрою з урахуванням можливостей та потреб певного регіону. Дієвість цієї частини адміністративного реформування підтверджується прикладом країни-члена Європейського Союзу - Польщі, та, на нашу думку, конструктивно сприймається політичними силами та суспільством.

3. Підвищення соціального статусу державного службовця, впровадження адекватного матеріального забезпечення, кращий захист права на професію, насамперед, від впливу політичних факторів. Це дасть змогу державним службовцям фахово виконувати покладені на них функції та здійснювати контроль за їх виконанням.

4. Подальше скорочення державних службовців та зменшення кількості документів з регламентації суспільного життя громадянами України з поступовим переведенням документообігу в електронну форму, що зведе до мінімуму контакт громадян та державних службовців.

На сьогодні, на наш погляд, упровадження адміністративної реформи не дало очікуваних результатів, крім побудови міцної вертикалі влади, що функціонує без політичних суперечок, реорганізації міністерств та відомств і зменшення кількісного складу чиновників. Причини незначних результатів адміністративної реформи - це відсутність повноцінної, сучасної, зрозумілої концепції адміністративної реформи в Україні, потреба у внесенні змін до Конституції України, відсутність Закону "Про Президента України", необхідних змін до Закону України "Про Кабінет Міністрів України", дефіцит державного бюджету України, корупція, тотальна безвідповідальність та не завжди професійність державних службовців.

Саме усунення цих "гальмуючих" адміністративну реформу причин дасть змогу збалансувати інституційну модель взаємодії між гілками влади, стати Україні повноцінним членом Європейського Союзу, підвищити рівень життя громадян та налагодити громадський контроль за діяльністю влади, тим самим обмежуючи здійснення корупційних дій з боку можновладців.

Висновки з даного дослідження. Отже, аналіз розподілу управлінських функцій між Президентом України та Кабінетом Міністрів України в контексті адміністративної реформи дає змогу прийти до наступних практичних висновків - адміністративна реформа має бути комплексом модернізуючих заходів, але з системним характером; має бути створена нова правова база, включаючи зміни до Конституції України, що має регламентувати розподіл управлінських функцій, сформовані нові інститути, організаційні структури та інструменти для здійснення державного управління й кадрового забезпечення нової системи управління, зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління в Україні.

Врахування всіх вищезгаданих умов реалізації адміністративної реформи надасть змогу побудувати ефективну модель державного управління, де процес служіння та допомоги громадянам України буде пріоритетним у процесі здійснення державної влади в Україні.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі. Необхідно розробити дієві механізми упровадження адміністративної реформи в життя на основі європейського та світового досвіду ефективної реалізації державної політики.

Список використаних джерел

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>
2. Виступ Президента України Віктора Януковича із щорічним посланням до Верховної Ради України. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/19736.html>
3. Конституція України від 1996 р. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
4. Щодо взаємовідносин між Президентом та Прем'єр-міністром за нових конституційних умов : Аналітична записка. - Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/704/>
5. Адміністративно-територіальна реформа в Польщі: досвід для України. - Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2011_2/11snlpdu.pdf