

ЦЕНТР ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ

ПРОГРАМА СПРИЯННЯ ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ
університету Індіани

ЕФЕКТИВНА ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ

(довідник для міністрів)

КИЇВ, 2006

Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів) // Автори-упорядники: І.Коліушко, В. Тимошук. – Київ, 2006. – 32с.

У виданні пропонується короткий виклад завдань Кабінету Міністрів України, повноважень членів Уряду, засади їх відповідальності, відносин з колегами та державними службовцями. Крім того, у брошури подається опис системи органів виконавчої влади центрального рівня, в тому числі з урахуванням перспектив адміністративної реформи.

Видання розраховане на членів Кабінету Міністрів України, народних депутатів України, працівників їх патронатних служб, а також інших осіб, які цікавляться питаннями організації ефективної публічної адміністрації та адміністративної реформи.



Поддержка проекта K06-0023 была осуществлена Фондом Евразия за счет средств, предоставленных Агентством США по Международному Развитию (USAID) и Фондом Ч.С. Мотта. Точка зрения, отраженная в данном документе, может не совпадать с точкой зрения Фонда Евразия, Агентства США по Международному Развитию (USAID) или Фонда Ч.С. Мотта.



Підтримка проекту K06-0023 була здійснена Фондом Євразія за рахунок коштів, наданих Агентством США з Міжнародного Розвитку (USAID) та Фондом Ч.С. Мотта. Точка зору, відображена у цьому документі, може не збігатися з точкою зору Фонду Євразія, Агентства США з Міжнародного Розвитку (USAID) або Фонду Ч.С. Мотта.



Support for this project K06-0023 was provided by the Eurasia Foundation with funds from the United States Agency for International Development (USAID) and Charles Stewart Mott Foundation. The opinions expressed herein are those of the author and do not necessarily reflect the views of the Eurasia Foundation, USAID or Charles Stewart Mott Foundation.



Програма сприяння Парламенту України університету Індіани (ПСР) за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку спрямовує свою діяльність на досягнення трьох основних цілей:

- впровадження ефективного та демократичного внутрішнього порядку роботи ВР;
- покращення співпраці між законодавчою та виконавчою гілками влади;
- підвищення рівня доступу громадян до законодавчого процесу та забезпечення зворотного зв'язку між громадянами та Парламентом.

Додатковим завданням на короткотерміновий період є сприяння законодавчому опрацюванню проектів, спрямованих на подолання корупції, наближення українського законодавства до вимог Європейського Союзу та законопроектів, що стосуються адміністративної реформи.

ЗМІСТ

Вступне слово	5
Розділ 1. Статус Кабінету Міністрів України	7
1.1. Головні завдання Кабінету Міністрів України	7
1.2. Склад Кабінету Міністрів України та статус членів Уряду	8
1.3. Організація діяльності Кабінету Міністрів України	9
1.4. Програма діяльності Кабінету Міністрів	11
1.5. Урядові комітети	11
1.6. Секретаріат Кабінету Міністрів	12
1.7. Відповідальність членів Кабінету Міністрів	12
Розділ 2. Органи виконавчої влади центрального рівня ...	14
2.1. Система органів виконавчої влади	14
2.2. Міністерство	14
2.3. Інші центральні органи виконавчої влади	15
2.4. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом	16
2.5. Регуляторні органи (незалежні регулятори)	17
2.6. Урядові органи	18
Розділ 3. Організація діяльності міністерства	21
3.1. Керівництво міністерством	21

3.2. Апарат міністерства	22
3.3. Патронатна служба	23
3.4. Колегія міністерства	23
Розділ 4. Державна служба	25
3.1. Засади державної служби	25
3.2. Відносини між політиками та державними службовцями	26
Розділ 5. Основні принципи діяльності публічної адміністрації	27
ДОДАТКИ	29
Додаток 1. Система органів виконавчої влади (стан на березень 2006 року)	29
Додаток 2. Система органів виконавчої влади (пропонована модель)	30
Додаток 3. Основні функції міністра та державного секретаря міністерства	31
Додаток 4. Типова структура міністерства	32

ВСТУПНЕ СЛОВО

ІДЕЯ видати таку брошуру з'явилася після ознайомлення з канадським виданням «Підзвітний Уряд. Посібник для міністрів». Такі посібники видаються за ініціативою Прем'єр-міністра Канади при призначенні нового уряду, і у них викладається перелік обов'язків та повноважень прем'єр-міністра і міністрів, визначаються головні принципи урядової відповідальності, розкриваються різні аспекти діяльності члена Уряду, починаючи від його обов'язків перед парламентом і закінчуючи регулюванням питань відряджень міністрів.

Як здається, аналогічне видання було б корисним і для України, адже прихід нових людей в Уряд потребує від них якнайшвидшого усвідомлення своєї місії, нового статусу та оточуючого середовища. При цьому необхідно враховувати, що часта зміна урядів була притаманна для України і раніше, а змінена форма правління може ще більше посилити цю практику.

Отже, виклад інформації про завдання Уряду загалом, окремих членів Уряду, їх повноваження, відповідальність, відносини з колегами та державними службовцями, опис власне системи органів виконавчої влади, в тому числі з урахуванням перспектив адміністративної реформи, покликаний сприяти урядовцям належним чином виконувати свої функції, усвідомлювати межі своєї компетенції та ефективно використовувати надані повноваження і наявні інститути та інструменти публічної адміністрації.

Було б доцільно, щоб у майбутньому аналогічні видання в Україні готувалися секретаріатом Кабінету Міністрів та видавалися за ініціативою Прем'єр-міністра.

Ігор Коліушко,

*Радник Президента України, керівник Головної служби політики
інституційного розвитку Секретаріату
Президента України, Секретар
Національної Ради з питань державного
управління та місцевого самоврядування*

1.1. Головні завдання Кабінету Міністрів України

Кабінет Міністрів відповідальний за формування та реалізацію державної політики в усіх сферах (з урахуванням конституційної ролі глави держави у сферах зовнішньої політики, оборони та безпеки) та повинен бути генератором реформ, і основним суб'єктом творення державної політики.

Серед завдань Кабінету Міністрів України, визначених Конституцією України особливої уваги заслуговують:

- забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України; здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави в інтересах Українського народу; виконання Конституції і законів України, актів Президента України;
- забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;
- розробка і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

- забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності, здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону;
- розробка проекту закону про Державний бюджет України та забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України;
- спрямування та координація діяльності міністерств, інших органів виконавчої влади.

Для реалізації державної політики Уряд має у своєму підпорядкуванні вертикаль органів виконавчої влади; має право законодавчої ініціативи та право звернення до Конституційного Суду; має право видавати нормативні акти в межах визначених Конституцією та законами.

1.2. Склад Кабінету Міністрів України та статус членів Уряду

До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри та міністри України.

Посади членів Уряду за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад, відповідальності належать до політичних. На відміну від посад державної служби, на політичні посади особи признаються за критеріями політичної ідентифікації, без формальних вимог щодо спеціальної освіти, стажу чи досвіду роботи. Але так само з політичної посади (якщо це не виборна посада з фіксованим строком) особа може бути звільнена без юридичного мотивування і без дотримання будь-яких трудових чи соціальних гарантій. Характер повноважень

на політичній посаді полягає у необхідності прийняття політичних рішень (обрання варіанту рішення при вирішенні загальносуспільних проблем), а також можливість прийняття нормативно-правових актів.

Закон «Про Кабінет Міністрів України» (проект) пропонує, щоб члени Кабінету Міністрів України набували повноважень після складення Присяги, а новосформований Уряд набував повноважень після складення Присяги, не менш як двома третинами від його складу.

Законом доцільно обмежити кількість віце-прем'єр-міністрів та чітко визначити їх компетенцію. Останнім часом популярності набуває пропозиція про доцільність об'єднання (суміщення) посад віце-прем'єр-міністрів з посадами міністрів.

Основна діяльність членів Кабінету Міністрів має зосереджуватися на роботі в Уряді (засідання уряду, урядові комітети), а також у Верховній Раді, в тому числі в парламентських комітетах.

1.3. Організація діяльності Кабінету Міністрів України

Кабінет Міністрів України є колегіальним органом.

Всі рішення Кабінету Міністрів мають прийматися на засіданнях уряду, оскільки всі члени Кабінету Міністрів несуть спільну відповідальність за урядову політику. Лише у виняткових випадках (наприклад, пов'язаних з надзвичайним лихом) допускається прийняття розпорядження Кабінету Міністрів України так званим шляхом «опитування» членів Уряду.

Участь у засіданнях Кабінету Міністрів повинні брати лише члени Уряду. Інші особи можуть запрошуватися на засідання Уряду для розгляду конкретних питань.

Засідання Кабінету Міністрів вважається правоможним, якщо на ньому присутні більше половини членів Кабінету Міністрів від загального складу.

За загальним правилом, засідання Кабінету Міністрів мають бути закритими з метою забезпечення вільного та відвертого обговорення питань.

Члени Кабінету Міністрів повинні прагнути до прийняття рішень на основі консенсусу. У разі неможливості одностайної підтримки урядового рішення для його прийняття необхідна більшість голосів членів Кабінету Міністрів України від загального складу. У разі рівного розподілу голосів голос Прем'єр-міністра є вирішальним.

Акти Кабінету Міністрів, що мають нормативний характер, видаються у формі постанов.

Акти Кабінету Міністрів з оперативних, організаційно-розпорядчих та інших питань, які не мають нормативного характеру, видаються у формі розпоряджень.

Для підвищення ефективності роботи Кабінет Міністрів повинен зосереджуватися на вирішенні стратегічно-політичних завдань. Для цього Уряд повинен максимально делегувати, або передавати іншим легітимним способом свої повноваження, особливо адміністративного характеру, органам виконавчої влади нижчих рівнів.

В свою чергу міністри повинні брати максимум відповідальності на себе, і у разі, якщо рішення не потребує узгодження з іншими членами Кабінету Міністрів, то міністр повинен приймати акт власним наказом і не виносити його на розгляд Уряду.

1.4. Програма діяльності Кабінету Міністрів

Для підвищення ефективності роботи Кабінету Міністрів діяльність Уряду має здійснюватися відповідно до стратегії, визначеної у Програмі діяльності Кабінету Міністрів.

Програма діяльності Кабінету Міністрів є політичним документом, що повинен спрямовувати всю діяльність Уряду та визначати перспективи розвитку держави на весь строк його діяльності. Схвалена Верховною Радою Програма діяльності Кабінету Міністрів – це також вияв підтримки планованої урядової політики з боку парламенту.

1.5. Урядові комітети

Урядові комітети – це постійні робочі органи уряду, основним завданням яких є політичне узгодження проектів урядових рішень. Урядові комітети, як правило, утворюються за блоками державної політики (економіка, правова політика, гуманітарна політика тощо). Урядові комітети також є добрим інструментом для систематичного опрацювання питань, які потребують регулярної міжміністерської співпраці (наприклад, питання європейської інтеграції).

Отже, усі проекти урядових рішень повинні попередньо розглядатися на урядовому комітеті.

До складу урядових комітетів повинні входити лише члени Уряду. Заміщати міністра у роботі урядового комітету може лише заступник міністра (ця посада має бути віднесена до державних політичних посад).

У роботі урядового комітету з правом вирішального голосу можуть брати участь члени Кабінету Міністрів, які не входять до складу цього урядового комітету.

Рішення урядового комітету приймаються шляхом консенсусу. У разі неможливості досягнення консенсусу на урядовому комітеті, голова урядового комітету може прийняти рішення про внесення проекту з розбіжностями для розгляду на засіданні Кабінету Міністрів.

1.6. Секретаріат Кабінету Міністрів

Секретаріат Кабінету Міністрів покликаний здійснювати забезпечення підготовки *та проведення* засідань Кабінету Міністрів, урядових комітетів та діяльності Прем'єр-міністра і віце-прем'єр-міністрів.

Секретаріат уряду повинен здійснювати контроль за своєчасним поданням органами виконавчої влади проектів законів, актів Кабінету Міністрів України для підготовки їх до розгляду Урядом та урядовими комітетами. В перспективі основною функцією Секретаріату Уряду має бути координація розробки державної політики та надання інформації і експертних послуг Прем'єр-міністру.

Для забезпечення інституційної пам'яті у роботі апарату Кабінету Міністрів доцільно щоб його очолював державний службовець - Державний секретар Кабінету Міністрів (чи Урядовий секретар).

1.7. Відповідальність членів Кабінету Міністрів

Всі члени Кабінету Міністрів несуть **колективну** відповідальність за вироблення та реалізацію державної політики. Це означає, що члени Уряду солідарно відповідають за урядові рішення. Член Кабінету Міністрів, який не підтримав ухвалене рішення не може відмежовуватися від цього рішення Кабінету Міністрів чи

відмовлятися від його виконання, якщо він продовжує працювати в Уряді. Навіть право на публічну критику рішення Кабінету Міністрів чи своїх колег член Уряду отримує лише після відставки.

Міністри несуть також **персональну** відповідальність за стан справ у дорученому секторі державного управління. Тобто міністри особисто відповідають за виконання покладених на них обов'язків та функціонування відповідного міністерства і установ в системі міністерства.

РОЗДІЛ 2.

ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЦЕНТРАЛЬНОГО РІВНЯ

2.1. Система органів виконавчої влади

Кабінет Міністрів України є вищим органом виконавчої влади. У системі органів виконавчої влади не повинно бути жодного органу, який би не був безпосередньо чи опосередковано підпорядкований Кабінету Міністрів.

Сьогодні систему органів виконавчої влади, крім Кабінету Міністрів складають (*див. Додатки №1 та №2*):

- міністерства;
- державні комітети (служби);
- центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом;
- урядові органи «державного управління»;
- місцеві державні адміністрації;
- територіальні органи (підрозділи) центральних органів виконавчої влади та урядових органів.

2.2. Міністерство

Міністерство України – є провідним органом у системі центральних органів виконавчої влади, основним призначенням

якого є *формування державної політики* у відповідному секторі державного управління.

Відповідно основними завданнями міністерств є:

- прогнозування розвитку та вироблення пропозицій щодо формування державної політики у відповідному секторі державного управління;
- підготовка документів політики, концепцій проектів законів, проектів законів, проектів актів Кабінету Міністрів;
- здійснення нормативно-правового регулювання в межах визначених законом;
- організація виконання загальнодержавних програм;
- координація і спрямування діяльності інших органів виконавчої влади;
- здійснення моніторингу та контролю за виконанням законодавства та ефективністю реалізації державної політики.

Міністерства є «продовженням Уряду» і тому мають стати основними центрами вироблення державної політики.

Крім Уряду, у виконавчій владі лише міністри можуть видавати нормативно-правові акти зовнішнього спрямування.

2.3. Інші центральні органи виконавчої влади

Державний комітет (державна служба) є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує *реалізацію державної політики* у визначеній сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання.

Діяльність державного комітету спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, як правило, через одного з міністрів.

Теперішній механізм «спрямування і координації» включає:

- 1) внесення міністром пропозицій щодо призначення на посаду та звільнення з посади керівника відповідного органу;
- 2) затвердження міністром структури відповідного органу;
- 3) погодження проектів нормативно-правових актів розроблених відповідним органом;
- 4) здійснення контролю за реалізацією державної політики відповідним органом.

На сьогоднішній день в Україні зберігається 10 державних комітетів.

В ході адміністративної реформи державні комітети мають бути реорганізовані в урядові органи або ліквідовані.

2.4. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом

Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом – вид ЦОВВ запроваджений у 1999 році, на тій основі, що ці органи мають визначені Конституцією та законодавством особливі завдання та повноваження, і щодо яких встановлено спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників.

На сьогоднішній день функціонує 22 центральних органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Більшість з цих органів повинна бути перетворена в урядові органи. Це стосується і Державної митної служби України та Державної податкової адміністрації України, які наразі підпорядковано Міністру фінансів через механізм «спрямування і координації».

Окремо від міністерств можуть функціонувати центральні органи виконавчої влади, вплив Кабінету Міністрів на які має бути обмеженим, лише зважаючи на положення Конституції України. Зокрема, в Основному Законі виокремлено порядок призначення та звільнення керівників Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України та Служби безпеки України. Ці органи частину своїх повноважень дійсно повинні здійснювати автономно від Уряду.

Деякі з сьогоднішніх ЦОВВ зі спеціальним статусом мають бути виокремлені в окрему категорію – регуляторні органи (незалежні регулятори). Зокрема, це стосується Національної комісії з питань регулювання зв'язку України, Національної комісії регулювання електроенергетики.

2.5. Регуляторні органи (незалежні регулятори)

Проблема чіткого визначення ролі держави в регулюванні природних монополій та суміжних ринків спричинена необхідністю подолання практики прямого втручання в їх діяльність Кабінету Міністрів.

Основними сферами компетенції незалежних регуляторів повинні бути енергетика, транспорт, зв'язок, житлово-комунальне господарство. Окремі сегменти природних монополій (наприклад, транспорт) в Україні сьогодні взагалі не мають незалежних регуляторів.

Основними завданнями незалежного регулятора (регуляторів) є:

- гарантування споживачам якісних послуг за економічно обґрунтованими цінами;
- обмеження впливу монополістів на державну політику;
- створення умов для ефективного сталого розвитку компаній монополістів;
- запобігання спробам держави вирішувати соціальні проблеми за рахунок певних груп споживачів.

Тому в ході адміністративної реформи:

- незалежні регулятори, зважаючи на їх функціональне призначення (Національна комісія з питань регулювання зв'язку України, Національна комісія регулювання електроенергетики) мають бути виокремлені з системи органів виконавчої влади та підпорядкування Уряду;
- має бути вдосконалено порядок утворення та функціонування регуляторів для забезпечення незалежності, незаангажованості та прозорості в їх діяльності шляхом створення регуляторів на основі паритетного представництва у їх складі (або наглядових структурах) усіх зацікавлених сторін: держави, виробників послуг, споживачів та/чи забезпеченні участі цих зацікавлених груп у процедурі прийняття рішень.

2.6. Урядові органи

Найбільшу за кількістю та за чисельністю працівників групу органів у системі виконавчої влади, мають складати урядові органи зі своєю територіальною мережею. Сьогодні ці органи називаються «урядові органи державного управління».

Урядові органи утворюються **у системі міністерства** (сьогодні – у складі міністерства) для:

- здійснення поточного адміністрування (служба), або
- надання адміністративних послуг та/ або управління державними підприємствами / установами (агентство),
- здійснення контрольно-наглядових функцій (інспекція).

Такий розподіл виконання функцій між інституціями має бути чітко закріплено на законодавчому рівні та реалізовано на практиці.

Урядові органи перебувають в системі міністерства, відповідно до розподілу повноважень між міністрами за секторами державної політики. На сьогодні у 19 міністерствах діє близько 50 урядових органів.

Ключові установчі та кадрові питання щодо урядових органів вирішуються Кабінетом Міністрів за поданням міністра.

Відповідальність урядових органів перед приватними особами має бути заснована на персональній відповідальності керівника урядового органу перед міністром. При цьому для достатнього рівня автономності урядових органів, вплив міністра, якому підпорядковується відповідний урядовий орган, має бути обмежено повноваженнями:

- нормативного регулювання з питань діяльності урядового органу;
- участі у формуванні бюджету урядового органу;
- контролю за діяльністю урядового органу (через отримання звітної та іншої інформації тощо);
- ініціювати заміну, звільнення керівника урядового органу.

При цьому ні міністр, ні інші посадові чи службові особи міністерства не повинні мати права давати прямі доручення керівнику та іншим працівникам урядового органу чи іншим чином втручатися в оперативну діяльність урядового органу.

З метою покращення якості адміністративних послуг, що надаються урядовими органами, в організації діяльності агентств доцільно передбачити можливість використання методів виробничого менеджменту, в тому числі щодо добору персоналу та оплати праці на рівні приватного сектору. Для підвищення ефективності функціонування агентств, зобов'язання між міністром та керівником агентства можуть фіксуватися у формі угоди (контракту).

РОЗДІЛ 3. **ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА**

3.1. Керівництво міністерством

Очолює міністерство – *міністр*, посада якого є політичною. Завданнями міністра є визначення напрямків розробки державної політики міністерством. Міністр:

- бере участь у засіданнях Кабінету Міністрів та урядових комітетів;
- представляє законопроекти у Верховній Раді та її органах;
- виступає від імені міністерства у відносинах з іншими органами державної влади та іншими суб'єктами;
- ухвалює нормативно-правові акти міністерства та схвалює проекти урядових рішень від імені міністерства;
- є розпорядником коштів міністерства виділених на реалізацію програм.

Для надання міністру політичної підтримки посади заступників міністра також мають бути віднесені до політичних.

Апаратом міністерства має керувати *керівник апарату* (сьогодні – перший заступник міністра, в ході адміністративної реформи має бути запроваджено посаду державного секретаря міністерства. *Див.: Додаток №3*).

Керівник апарату міністерства як вищий державний службовець у міністерстві повинен забезпечувати інституційну пам'ять

міністерства та стабільність державної служби. До його повноважень має належати;

- організація виконання доручень міністра та організація роботи з документами в міністерстві;
- призначення на посади та звільнення з посад державних службовців та працівників (осіб найнятих за трудовим законодавством) апарату міністерства;
- управлінням майном міністерства та коштами, виділеними на утримання апарату міністерства.

3.2. Апарат міністерства

Апарат міністерства повинен складатися з департаментів та секретаріату (*Див.: Додаток №4*).

Кількість департаментів у міністерствах повинна визначатися на основі ключових функцій (напрямків діяльності) міністерства.

Секретаріат міністерства має об'єднувати загальнообслуговуючі підрозділи міністерства: правового обслуговування, діловодства та інформатизації, міжнародних контактів та протоколу, бюджету та фінансів, матеріально-технічного забезпечення, координації розробки політики тощо.

Одним із центральних питань у реформуванні міністерств має стати зміна підходів до територіальної організації виконавчої влади. За загальним правилом, міністерства не потребують територіальної мережі власних підрозділів (органів), оскільки основним завданням міністерств як політичних органів є розробка державної політики та проектів нормативних актів.

3.3. Патронатна служба

Члени Кабінету Міністрів мають право на формування власних патронатних служб, завданням яких є організація робочого дня міністра, надання консультацій та порад, пошук матеріалів, виконання інших особистих доручень міністра та обслуговування його діяльності.

До складу патронатної служби працівники набираються за особистим вибором міністра, насамперед на основі критеріїв політичної та персональної відданості.

Працівники патронатних служб не повинні мати статусу державних службовців.

Працівники патронатної служби не можуть давати вказівки (доручення) державним службовцям міністерства, але вони можуть просити інформацію або передавати доручення від міністра, як правило, через керівника апарату.

Наприклад у Канаді, типовий штат патронатної служби міністра включає посади керівника служби, помічників, в тому числі з питань розпорядку дня міністра, секретаря, водія, працівника з питань комунікацій (зв'язки зі ЗМІ), радників з парламентських питань та з політичних питань.

Патронатна служба міністра не повинна налічувати більше 10 осіб.

3.4. Колегія міністерства

Надзвичайно ефективним інструментом публічного консультування міністра може бути колегія міністерства, яка є постійним консультативно-дорадчим органом міністра.

До складу колегії входять керівники урядових органів у складі міністерства, керівники окремих установ, організацій та підприємств, що перебувають в управлінні міністерства, а також за згодою представники відповідних комітетів Верховної Ради, органів державної влади, установ, громадських організацій, науковці та інші особи. Персональний склад колегії міністерства (сьогодні, крім Міністерства оборони та МВС) затверджується міністром.

Засідання колегії проводяться за потреби, але не рідше одного разу на місяць. На засіданнях колегії розглядаються питання вироблення рекомендацій з питань формування та реалізації державної політики, найважливіших напрямків діяльності міністерства, проектів нормативно-правових актів, програм та інших документів, розгляду інших питань.

4.1. Засади державної служби

Основою якісного публічного урядування є професійна та політично нейтральна державна служба. Будь-яка найсучасніша структура (організаційна будова), обладнання та процедури неспроможні замінити людські ресурси. Люди (персонал) – це основна цінність будь-якої організації. А державна служба – це основа стабільності для держави та професійне обслуговування політиків.

Для гарантування професійності державних службовців добір на державну службу та просування по службі має здійснюватися на основі відкритого конкурсу, а регулярним явищем на державній службі має бути підвищення кваліфікації.

Важливою ознакою державної служби є її стабільність. Тому, як правило, призначення на державну службу мають безстроковий характер, а перелік підстав для звільнення є чітким і вичерпним.

Для гарантування політичної нейтральності державних службовців вони не повинні бути членами політичних партій та публічно висловлювати свої політичні уподобання. Державні службовці повинні бути політично лояльними до будь-якого легітимного Уряду.

4.2. Відносини між політиками та державними службовцями

Політики повинні:

- прислухатися до порад державних службовців, і вимагати від них професійності, неупередженості та щирості, а по-можливості також альтернативних варіантів вирішення суспільних проблем;
- не перекладати політичні обов'язки на державних службовців (як-то публічне висловлення позиції органу з політичних питань, представлення законопроектів у парламенті тощо);
- не втягувати державних службовців у політичні кампанії (виборчу агітацію тощо);
- не допускати звільнення державних службовців, в тому числі керівника апарату міністерства з політичних чи інших суб'єктивних мотивів.

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

ДІЯЛЬНІСТЬ органів виконавчої влади має ґрунтуватися на основних демократичних **принципах**:

- *верховенства права* як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації;
- *законності* як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом;
- *відкритості* як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян;
- *пропорційності* як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності;
- *ефективності* як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у вирішенні покладених на неї завдань при оптимальному використанні публічних ресурсів;
- *підконтрольності* як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, в тому числі судового;

- *відповідальності* як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність.

Поради від канадського прем'єра:

- участь у роботі парламенту має бути конструктивною
- міністри повинні дотримуватись найвищих принципів щирості та об'єктивності
- зв'язок з громадськістю є одним з найважливіших обов'язків уряду
- міністри не повинні приховувати свої приватні справи від народу
- міністри не повинні приймати будь-яких запрошень до подорожей (відряджень) без попередньої згоди Прем'єр-міністра
- міністри не повинні шукати пропозиції та приймати зарубіжні державні нагороди
- на засідання уряду не повинні виноситися питання з розбіжностями, доки не вичерпано усіх можливостей до їх усунення
- на засідання урядового комітету можуть запрошуватися інші міністри. Якщо міністр не може взяти участь у роботі урядового комітету він повинен викласти свою думку листом
- в Уряді мають бути представлені усі регіони держави

Додаток 1. Система органів виконавчої влади (стан на березень 2006 року)



Додаток 2. Система органів виконавчої влади
(пропонована модель)



Додаток 3. Основні функції міністра та державного секретаря міністерства

МІНІСТР

- Розробляє та реалізовує державну політику у відповідному секторі;
- Контролює діяльність органів виконавчої влади в секторі;
- Засідає в Кабінеті Міністрів і в урядових комітетах;
- Представляє міністерство у парламенті та інших “зовнішніх” зносинах;
- Є розпорядником “програмних” коштів міністерства;
- Затверджує нормативні акти міністерства

ДЕРЖАВНИЙ СЕКРЕТАР

- Керує апаратом міністерства;
 - Забезпечує виконання доручень міністра;
 - Вирішує питання державної служби в міністерстві (призначення, звільнення державних службовців тощо);
 - Забезпечує стабільність та “інституційну пам’ять” у роботі міністерства;
 - Представляє міністерство як юридичну особу
 - Є розпорядником коштів на утримання апарату міністерства
-

Додаток 4. Типова структура міністерства

