

Центр політико-правових реформ

**ПЛАН ДІЙ
З РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
В УКРАЇНІ**

Київ - 2006
Конус-Ю

Центр політико-правових реформ висловлює подяку проєкту „Радники з державної політики на підтримку реформ в Україні”, що здійснюється Канадським Бюро Міжнародної Освіти за фінансової підтримки Канадської Агенції Міжнародного Розвитку, за фінансову допомогу надану для проведення цієї ініціативи.

Ідея Проєкту - Ігор Коліушко.

Координатор Проєкту - Віктор Тимошук.

Цей документ підготувала група експертів у складі: Наталя Александрова, Андрій Кірмач, Ігор Лавриненко, Віктор Тимошук, Дмитро Український.

Експертно-консультаційну підтримку Проєкту надавали українські експерти Вадим Авер'янов та Андрій Школик, а також канадські радники Проєкту: Ерсел Бейкер, Девід Елдер.

У діяльності за Проєктом також брали участь: Мар'яна Демкова, Марія Фігель.

Висловлюємо щирю вдячність за участь у Проєкті працівникам Міністерства економіки України - Євгену Сторожуку та Анатолію Тимошуку, Міністерства юстиції України - Ірині Чипенко, і особливу вдячність за цінні коментарі та зауваження керівнику Управління адміністративної реформи Секретаріату Кабінету Міністрів України Тетяні Болтвінець.

ЗМІСТ

1. Вступ	3
2. Проект Плану дій реформування системи органів виконавчої влади	7
3. Призначення міністрів	32
4. Призначення заступників міністрів	37
5. Схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України	39
6. Призначення Державного секретаря Кабінету Міністрів України, його заступників, державних секретарів міністерств та їх заступників ...	41
7. Удосконалення роботи урядових комітетів	50
8. Удосконалення роботи Секретаріату Кабінету Міністрів України	52
9. Функціональне обстеження системи органів виконавчої влади	54
10. Визначення місій міністерств	60
11. Оновлення положень про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади	65
12. Впорядкування структур апаратів міністерств	67
13. Уніфікація порядку спрямування та координації міністер- ствами інших центральних органів виконавчої влади	70
14. Впорядкування відносин Кабінету Міністрів України з центральними органами виконавчої влади із спеціальним статусом	71
15. Підготовка реформи регуляторних органів	72
16. Реформування урядових органів	74
17. Передача Кабінетом Міністрів України своїх повноважень	76
18. Затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України	77
19. Впорядкування системи державних підприємств, установ, організацій	88
20. Ухвалення підзаконних актів, що впливають із Закону України "Про Кабінет Міністрів України"	90
21. Ухвалення підзаконних нормативних актів, які впливають із проекту Закону України "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади"	91
22. Висновки	92
23. Список джерел	94

Додатки

Додаток №1. Система центральних органів виконавчої влади та урядових органів.	98
Додаток №2. Примірний перелік повноважень державного секретаря міністерства	102
Додаток №3. Проект Постанови Кабінету Міністрів України про порядок призначення Державного секретаря Кабінету Міністрів України, державних секретарів міністерств.	104
Додаток №4. Проект структури Секретаріату Кабінету Міністрів України.	110
Додаток №5. Проект Методики функціонального обстеження органів влади.	111
Додаток №6. Експертний висновок щодо збалансування функцій та реформування структури апарату міністерств (підготовлено Департаментом юстиції, законодавства та державної служби програми SIGMA/OECD на запит Голодержслужби)	121
Додаток №7. Структура міністерства. Приклад міністерства з питань природних ресурсів Канади	131
Додаток №8. Проект структури міністерства. Проект структури секретаріату міністерства. Зразки: проект структури МВС та Мінюсту	147
Додаток №9. Орієнтовний перелік урядових органів	151
Додаток №10. Витяг з з документа "Прийняття рішень урядом в Канаді" (матеріали ознайомлювального візиту української делегації до Канади).	154
Додаток №12. Директива Кабінету про створення законодавства (Канада)	187
Додаток №13. Закон Квебеку про публічну адміністрацію	199

1. Вступ

Вихідною умовою для розробки Плану дій з реформування органів виконавчої влади є положення Конституції України, згідно з якими, повноваження, організація і порядок діяльності органів виконавчої влади визначаються Конституцією України та законами України.

На момент підготовки проекту Плану дій з реформування органів виконавчої влади (далі — проект Плану) експерти виходили з високої ймовірності ухвалення Закону України "Про Кабінет Міністрів України" та набуття ним чинності негайно після парламентських виборів у березні 2006 року. На сьогодні зазначений проект Закону підготовлено робочою групою Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України по опрацюванню проектів законів України про внесення змін до Конституції України.

Очевидно також, що проект Закону України "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади" не буде розглянутий до обрання нового складу Верховної Ради України. Зміни до чинного Закону України "Про місцеві державні адміністрації" наразі також не вносяться.

Проте, експерти виходили з положень законопроекту "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади" (тексту розробленого Центром політико-правових реформ спільно з працівниками Секретаріату Кабінету Міністрів України, станом на 20.09.2005 року) у разі, якщо питання реформування органів виконавчої влади недостатньо визначалося Законом (проектом) "Про Кабінет Міністрів України". Крім того, у роботі враховувалися основні ідеї проекту Закону України "Про державну службу" (нова редакція), розробленого робочою групою Голодержслужби.

Загальний контекст реформування органів виконавчої влади визначався виходячи з положень Концепції адміністративної реформи в Україні², а також проекту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, підготовленого ЦППР у розвиток адміністративної реформи в Україні.

З текстом проекту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні можна ознайомитися на веб-сторінці Центру політико-правових реформ (www.pravo.org.ua), а також у виданнях:

Реформа публічної адміністрації в Україні: Проекти концепції та законів / Упорядн.: І.Коліушко, В.Тимошук. - К., 2005 - 192 с.;

Legal Reforms in Ukraine: Materials of the Centre for Political and

* (Розроблено Центром політико-правових реформ завдяки підтримки Канадського бюро міжнародної освіти (за рахунок коштів Канадської агенції міжнародного розвитку). Текст станом на 10.03.2006 р.

² Концепція адміністративної реформи в Україні схвалена 25 березня 1998 року Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи. Указом Президента України "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" від 22 липня 1998 року №810 постановлено "покласти в основу здійснення реформування системи державного управління основні положення Концепції адміністративної реформи в Україні, розробленої Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи".

Legal Reforms // Editorship by Ihor Koliushko. - Kyiv, 2005. - 272 p.

Проект Плану дій з реформування системи органів виконавчої влади підготовлений також на реалізацію заходів щодо виконання Плану дій Україна – ЄС (в частині адміністративної реформи).

До передумов проведення реформи органів виконавчої влади варто додати також необхідність розмежування повноважень Президента України та Кабінету Міністрів України, особливо у трьох сферах: оборони, національної безпеки, закордонних справ. Потребують унормування відносини Кабінету Міністрів України та його Секретаріату з Секретаріатом Президента, Радою національної безпеки і оборони України та її апаратом, іншими консультативними, дорадчими, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України. Досі неурегульованим є механізм скріплення підписами актів Президента України Прем'єр-міністром і міністром, відповідальним за акт та його виконання, юридичні наслідки порушення цієї процедури. Ці питання можуть бути зняті з ухваленням Закону "Про Президента України".

При підготовці проекту Плану широко використано зарубіжний досвід.

2. Проект Плану дій реформування системи органів виконавчої влади

(на реалізацію (впровадження) законів

"Про Кабінет Міністрів України"³ та

"Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади"⁴)

Список скорочень:

ПУ — Президент України;

КМУ — Кабінет Міністрів України;

ПМ — Прем'єр-міністр;

ВІМ — віце-прем'єр-міністр(-и);

ОВВ — органи виконавчої влади;

ЦОВВ — центральні органи виконавчої влади;

ВРУ — Верховна Рада України;

ЗУ — Закон України;

ЗМ — заступник(-и) міністра;

ДСМ — державний секретар міністерства;

УК — Урядовий(-і) комітет(-и);

ПУО — підприємства, установи організації.

№ п.п	Завдання	Заходи (дії)	Підстави (правові)	Відповідний суб'єкт	Результат (критерій оцінки виконання)	Термін виконання (хронологія)	Примітки (застереження, рекомендації, пропозиції)
1.	Призначення міністрів					60 днів від дня відставки КМУ	До "відставки" прирівнюється і інші випадки "дострокового припинення повноважень" КМУ
1.1.		Призначення ПМ	Конституція України, ст. 8 ЗУ "Про КМУ"	ВРУ, ПУ	Постанова ВРУ "Про призначення ПМ"		Перед призначенням ПМ (при визначенні кандидата відбувається формування урядової коаліції та фактично визначення квот в Уряді)

³ В даній роботі використано текст проекту Закону України "Про Кабінет Міністрів України", підготовлений робочою групою Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України по опрацюванню проекту законів України про внесення змін до Конституції України (текст станом на 10.02.2006 року).

⁴ В даній роботі використано текст законопроекту "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади", підготовлений Центром політико-правових реформ спільно з працівниками Секретаріату Кабінету Міністрів України (текст станом на 20.09.2005 року).

1.2.	Підготовка проекту посадового складу КМУ		ПМ	Проект подання ПМ з посадовим складом КМУ		Посадовий склад КМУ повинен визначитися насаперед ПМ (+Міністр оборони та Міністр закордонних справ). Доцільно обрати модель мінімального складу КМУ, тобто фактично підготувати проект рішення про утворення секторних міністерств. Принципово забезпечити у новому складі КМУ посаду Віце-прем'єр-міністра (або міністра) з адміністративної реформи
1.3.	Підбір кандидатів до складу КМУ	Конституція України, ст. 9 ЗУ "Про КМУ"	ПМ, ПУ - щодо Міністра оборони та Міністра закордонних справ	Проект персонального складу КМУ		<p>1) Персональні вимоги до кандидатів на посади членів Уряду: професійність, чесність, патріотизм, чітка програма діяльності у певному секторі державної політики, ініціативність, здатність відстоювати і впроваджувати свої погляди у житті, політична ідентифікація.</p> <p>2) Рекомендації щодо механізму добору кандидатів на посади членів Уряду:</p> <ul style="list-style-type: none"> - учасниками урядової коаліції формуються Політична рада коаліції; - кожна депутатська фракція коаліції подає кандидатури на кожну посаду в складі КМУ (крім посад віце-прем'єр-міністра). Кожен кандидат додає проект програми діяльності на посаді міністра. - Політична рада обговорює всі кандидатури з метою визначення найбільш підготовлених осіб, враховуючи пропорційність

1.3.			Ст. 7 ЗУ "Про КМУ"	ПМ, ПУ		Висновки апаратів ПУ, КМУ, ВРУ про відповідність кандидата на посаду члена КМУ вимогам закону	До дня призначення	представництва учасників коаліції. Посади віце-прем'єр-міністрів і "міністрів без портфеля" використовуються для забезпечення пропорційності представництва. В ідеалі, варто прагнути до того, що ВПМ одночасно очолює одне з міністерств. При цьому у ЗУ "Про КМУ" доцільно обмежити максимальну чисельність віце-прем'єр-міністрів (один Перший ВПМ, і не більше трьох ВПМ).
1.4.		Перевірка кандидатів в члени КМУ на дотримання вимогам Конституції України та ЗУ "Про КМУ" до члена КМУ	Ст. 7 ЗУ "Про КМУ"	ПМ, ПУ		Висновки апаратів ПУ, КМУ, ВРУ про відповідність кандидата на посаду члена КМУ вимогам закону	До дня призначення	Після призначення членів КМУ необхідно забезпечити контроль ВРУ за дотриманням членами КМУ вимог несуміщення (ч. 2 статті 120 КУ, ч.2 статті 7 ЗУ "Про КМУ"). Для виконання цієї функції, ВРУ повинна визначити відповідальним один з комітетів ВРУ
1.5.		Призначення міністрів на посаду, в тому числі Віце-прем'єр-міністра (або міністра) з адміністративної реформи	Конституція України, ст. 9 ЗУ "Про КМУ"	ВРУ за поданням ПМ та ПУ	Постанова ВРУ "Про затвердження (персонального) складу КМУ "або Постанови "Про призначення ...ПЛБ... міністрам ..."	60 днів з дня відставки КМУ		Подання ПМ вноситься і голосується єдиним списком

1.6.		Набуття повноважень міністрами - складення Присяги	Ст. 10 ЗУ "Про КМУ"	ВРУ, члени КМУ	Факт складення Присяги не менш як 2/3 від загальної чисельності КМУ		Доцільно затвердити Постанову ВРУ про порядок складення Присяги членами КМУ
2.	Призначення заступників міністрів					Якнайшвидше після призначення міністрів	Проблеми: 1) Виключення посад заступників міністрів з посад державної служби (отже, з дня набуття чинності ЗУ "Про КМУ", необхідно попередити заступників міністрів про звільнення через два місяці у зв'язку з ліквідацією посади). Крім того, необхідно доповнити Прикінцеві положення ЗУ "Про КМУ" нормою про те, що посади ЗМ належать до політичних. 2) Звільняти ЗМ — державних службовців доцільно після призначення відповідних державних секретарів міністерств (<i>та їх заступників</i>). На перехідний період доцільно установити розрізнення у назві посади.
2.1.	Добір кандидатур на посади заступників міністрів (ЗМ)	міністри					Визначити критерії добору на посаду ЗМ (аналогічно до розподілу посад в урядовій коаліції та відбору міністрів, але з урахуванням думки міністра — тобто на Політичній раді міністр повинен мати право висловити свої

									побання (застереження) щодо кандидатів визначених Політичною радою)
2.2.		Призначення ЗМ	п. 2 ч. 6 ст.21 ЗУ "Про КМУ"	КМУ за поданням міністрів	Розпорядження КМУ "Про призначення ПБ заступником міністра ..."	Факт складення присяги	Якнайшвидше після призначення	Законпроект "Про міністерства та інші ЦОВВ" вимагає, щоб подання про призначення ЗМ було погоджено з ПМ. Потрібно узгодити тексти	
2.3.		Складення Присяги ЗМ	-	КМУ	Факт складення присяги	Якнайшвидше після призначення	Набуття повноважень ЗМ повинно пов'язуватися з фактом складення Присяги. Отже, питання потребує законодавчого врегулювання		
2.4.		Розподіл обов'язків між заступниками міністрів (якщо їх буде два і більше в одному міністерстві)	-	Міністр	Наказ міністра .. "Про розподіл обов'язків між заступниками міністра"		1) Виробити пропозиції щодо розподілу обов'язків між заступниками міністрів (<i>Проект Постанови КМУ</i>); 2) Встановити критерії визначення кількості заступників міністра (якщо їх буде більше одного)		
3.									
3.1.		Розробка Програми діяльності КМУ	Ст. 10 ЗУ "Про КМУ"	КМУ	Постанова КМУ "Про затвердження Програми діяльності КМУ",		до 30 днів після набуття КМУ повноважень	Програма готується на весь строк діяльності КМУ (тобто до чергових парламентських виборів)	
3.2.		Схвалення ВРУ Програми діяльності КМУ	Конституція України, ст. 10 ЗУ "Про КМУ"	КМУ, ВРУ	Постанова ВРУ "Про схвалення Програми діяльності КМУ"		Внесення до ВРУ - протягом 30 днів після набуття повноважень КМУ	Схвалення рішення ВРУ про схвалення Програми діяльності КМУ не допускається	

3.3.		Розробка та затвердження плану заходів щодо реалізації Програми діяльності КМУ		КМУ	Постанова КМУ "Про затвердження плану заходів щодо реалізації Програми діяльності КМУ"	Якнайшвидше після схвалення ВРУ Програми діяльності КМУ	
4.	Призначення Державного секретаря КМУ, його заступників, державних секретарів міністерств та їх заступників		в порядку визначеному законодавством про державну службу				<p>1) Принципово забезпечити, щоб посади держсекретарів не стали предметом політичних "торгів".</p> <p>2) Доцільно обирати один з двох варіантів вирішення проблеми "заступників ДСМ". Перший — у ДСМ є один заступник, який покликаний надавати різну допомогу ДСМ, а також виконувати обов'язки ДСМ у разі тимчасової відсутності останнього.</p> <p>Другий варіант — посади заступників державних секретарів міністерств (не більше 2-3 в кожному міністерстві) — це посади керівників двох-трьох департаментів міністерства та/чи його секретарі-ату (з урахуванням реформи апаратів міністерств). У цьому разі кількість заступників ДСМ має визначатися КМУ, але повинна бути мінімальною.</p> <p>3) Необхідно доповнити Прикінцеві положення ЗУ "Про КМУ" змінами до ЗУ "Про державну службу" щодо</p>

							доповнення переліку посад першої категорії посадами ДС КМУ, ДСМ, їх заступників.
							4) Спочатку має бути проведено конкурс на посаду ДС КМУ, з тим, аби надати йому можливість в подальшому бути задіяним у доборі кандидатів на посади ДСМ.
4.1.	Затвердити порядок проведення конкурсу на посади Державного секретаря КМУ, його заступників, державних секретарів міністерств та їх заступників	ч. 2 ст. 15 ЗУ "Про державну службу", ч.2 ст. 16 ЗУ "Про Державного секретаря КМУ, та інші ЦОВВ" (проект)	КМУ	Постанова КМУ "Про Порядок проведення конкурсу на посади Державного секретаря КМУ, його заступників, державних секретарів міністерств та їх заступників"	Якнайшвидше після набуття чинності ЗУ "Про КМУ"		Застереження: 1) У разі прийняття ЗУ "Про КМУ" до виборів березня 2006 року Уряд який іде у відставку може розпочати конкурсну процедуру, а новосформований Уряд - завершити. 2) Для приваблення гідних кандидатів на посади ДСМ, оплата праці для них має бути встановлена на рівні вищому, ніж ЗМ.
4.2.	Формування конкурсної комісії	ч. 2 ст. 15 ЗУ "Про державну службу", Постанова КМУ "Про Порядок проведення конкурсу на посади Державного секретаря	КМУ	Розпорядження КМУ про затвердження складу конкурсної комісії	Протягом 2 тижнів після затвердження Порядку проведення конкурсу на посади Державного секретаря КМУ, його заступників, державних секретарів		1) Пропозиції щодо складу конкурсної комісії: - начальник ГУДС, - представники (по 1) Секретаріату ПУ, Секретаріату КМУ, Мінфіну, Мінюсту, науки адміністративного права та/або державного управління, НГО. 2) Можливо включити в процедуру відбору представників (всіх або 5 найбільших) фракцій парламенту.

			КМУ, його заступників, державних секретарів міністерств та їх заступників"				міністерств та їх заступників	3) Для професійного оцінювання знань конкурсантів, доцільно утворити окрему екзаменаційну комісію (рішенням Конкурсної комісії або наказом начальника Голодержслужби). 4) Процедура прийняття рішень — консенсус або кваліфікована (2/3) більшість, особливо за умови залучення в процедуру конкурсу політиків. 5) Процедура повинна бути зорієнтованою на результати.
4.3.	Проведення конкурсу	Постанова КМУ "Про Порядок проведення конкурсу на посади Державного секретаря КМУ, його заступників, державних секретарів міністерств та їх заступників"	Конкурсна комісія, Голова-держ-служба	Рішення конкурсної комісії про результати конкурсу	Термін 2-3 місяці після затвердження Порядку проведення конкурсу			
4.4.	Призначення на посади	п. 4 ч. 5 ст. 21, ч. 3 ст. 50 ЗУ "Про КМУ"	КМУ	Розпорядження КМУ "Про призначення..."				Доцільно провести кількоступеневі конкурси і призначення (спочатку на посаду ДС КМУ, потім на посади державних секретарів міністерств, і нарешті — на посади заступників). Це

							дасть змогу тим, хто претендував на вищу посаду, взяти участь у конкурсі на нижчу посаду. Державний секретар КМУ та його заступники призначаються КМУ за поданням ПМ. Державні секретарі міністерств та їх заступники призначаються КМУ
4.5.		Складення Державним секретарем КМУ, його заступниками, державними секретарями міністерств та їх заступниками Присяги державного службовця	Ст. 17 ЗУ "Про державну службу"	за місцем служби	Факт складення Присяги		Якщо особа вступає на державну службу вперше
4.6.		Звільнення заступників міністрів (державних службовців)	п. 1 ч. 1 ст. 40 КЗпП	КМУ	Розпорядження КМУ "Про звільнення ...ПШБ ... з посади (посад) заступника міністра .."		Не забути про завчасне попередження про звільнення, у зв'язку з ліквідацією посади
5.	Удосконалення роботи урядових комітетів						

5.1.	Перегляд переліку урядових комітетів	П.7 ч.1 ст.44 та ч.2 ст. 49 ЗУ "Про КМУ"	Затвердж ується КМУ за поданням Прем'єр-міністра України	Постанова КМУ "Про затвердження переліку урядових комітетів"	Якнайшвидше	Доцільно зменшити кількість УК, зокрема утворити три комітети: євроінтеграції, економічний, соціально-гуманітарний
5.2.	Затвердження посадового складу урядових комітетів	П.7 ч.1 ст.44 та ч.2 ст. 49 ЗУ "Про КМУ"	КМУ за поданням Прем'єр-міністра України	Розпорядження КМУ "Про затвердження посадового складу урядових комітетів"	Протягом 3 місяців з дня опублікування ЗУ "Про КМУ"	Необхідно вивести зі складу урядових комітетів нечленів КМУ (внести зміни у Положення про урядові комітети або Регламент КМУ, якщо ЗУ "Про КМУ" <i>набуде чинності</i>)
5.3.	Призначення голів урядових комітетів	п. 7 ч.1 ст.44 ЗУ "Про КМУ"	ПМ	Розпорядження ПМ про призначення голів урядових комітетів		Доцільно підготувати проєкт акта щодо повноважень та порядку підготовки розпоряджень ПМ
5.4.	Визначення порядку організації роботи урядових комітетів	ч. 8 ст. 49 ЗУ "Про КМУ"	КМУ	У Регламенті КМУ (або Постанова КМУ "Про порядок організації роботи урядових комітетів", якщо ЗУ "Про КМУ" не набуде чинності)	Протягом 3 місяців з дня опублікування ЗУ "Про КМУ"	Необхідно передбачити створення апаратів урядових комітетів в структурі Секретаріату КМУ — відобразити це і в Структурі Секретаріату КМУ
6.	Удосконалення роботи Секретаріату КМУ					

6.1.	Затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України	ч. 11 ст. 50 ЗУ "Про КМУ"	КМУ	Постанова КМУ "Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України"	Протягом 3 місяців з дня опублікування ЗУ "Про КМУ"	У Положенні про Секретаріат КМУ необхідно відобразити, що від імені Секретаріату КМУ, як юридичної особи, виступає Державний секретар КМУ
6.2.	Затвердження структури Секретаріату КМУ	ч. 10 ст. 50 ЗУ "Про КМУ"	Державний секретар КМУ за погодженням з Прем'єр-міністром	Наказ Державного секретаря КМУ "Про затвердження структури Секретаріату КМУ"	Протягом 3 місяців з дня опублікування ЗУ "Про КМУ"	Необхідно: - відобразити профільні структурні підрозділи секретаріату КМУ, що обслуговують урядові комітети; - усунути дублювання з діяльністю міністерств.
6.3.	Затвердження кошторису видатків Секретаріату КМУ	ч.12 ст.50 ЗУ "Про КМУ"	КМУ за поданням Державного секретаря КМУ	Розпорядження КМУ "Про затвердження кошторису видатків Секретаріату КМУ"	Протягом 3 місяців з дня опублікування ЗУ "Про КМУ"	Виправити ці зміни з нового бюджетного року
7.	Функціональне обстеження системи ОВВ				Протягом року після сформування Уряду	Бажано уникнути сумнівних (необов'язкових) рішень щодо змін у системі ЦОВВ без проведення функціонального обстеження. В Прикінцевих положеннях ЗУ "Про КМУ" доцільно встановити обов'язок КМУ провести функціональне обстеження ОВВ.

7.1.		Затвердження методики функціонального обстеження системи ОВВ	-	КМУ	Постанова КМУ "Про затвердження методики функціонального обстеження системи ОВВ"		При визначенні складу робочих груп, обов'язково забезпечити представництво незалежних експертів, в тому числі споживачів послуг відповідного сектору
7.2.		Проведення функціонального обстеження	-	Робоча група, КМУ	Звіт про проведення функціонального обстеження		Згідно методики та плану роботи
7.3.		Затвердження Плану заходів щодо впровадження результатів функціонального обстеження	-	КМУ	Постанова КМУ "Про Затвердження Плану заходів щодо впровадження результатів функціонального обстеження"		
7.4.		Утворення (реорганізація, ліквідація) міністерств, інших ЦОВВ	Конституція України, ч. 3 ст. 21 ЗУ "Про КМУ"	КМУ за поданням ПМ	Постанова КМУ про утворення (реорганізацію, ліквідацію) міністерств, інших ЦОВВ	При потребі	Утворення міністерств можливе фактично у двох випадках: а) при формуванні КМУ або з інших політичних мотивів; б) за результатами функціонального обстеження. Доцільно розробити зразок установчого подання (яке повинно містити пропозиції щодо місці, завдань та функцій новостворюваного або реорганізованого органу, а також щодо штатної чисельності та розміру асигнувань на його утримання або аргументи щодо необхідності ліквідації відповідного органу).

7.5.		Утворення (реорганізація, ліквідація) урядових органів	ч. 1 ст. 22 ЗУ "Про КМУ"	КМУ за поданням міністрів	Постанова КМУ про утворення (реорганізацію, ліквідацію) урядових органів	При потреби	За наслідками функціонального обстеження
8.	Визначення місій міністерств		-	КМУ за поданням міністра	Постанова КМУ "Про затвердження місії міністерств"	Якнайшвидше	В перспективі місія має визначатися в положенні про відповідне міністерство
9.	"Оновлення" положень про міністерства та інші ЦОВВ						Для початку, доцільно розробити нове Типове (зразкове) положення про міністерство
9.1.		Затвердження Типового положення про міністерство та інший ЦОВВ	-	КМУ	Постанова КМУ "Про затвердження Типового положення про міністерство та інші ЦОВВ"		Враховувати, що цей акт не визначає повноваження та організацію діяльності міністерства, а визначає місію, завдання і функції органу, а також систему міністерства
9.2.		Затвердження положень про міністерства та інші ЦОВВ	п. 1" п.6 ч.1 статті 19 ЗУ "Про КМУ"	КМУ	Постанови КМУ "Про затвердження положень про міністерства та інші ЦОВВ"		За поданням міністра
10.	Впорядкування структур апаратів міністерств					Це питання повинно вирішуватися після ухвалення ЗУ "Про міністерства та інші ЦОВВ"	На даному етапі йдеться про структуру "центрального апарату"

10.1.		Визначення структур апаратів міністерств	п. 17 ч. 3 ст. 11 ЗУ "Про міністерства та інші ЦОВВ" (проект)	Міністр за поданням державного секретаря міністерства	Наказ міністра "Про затвердження структури апарату міністерства"		На основі "укрупнених" функціональних департаментів та уніфікованих (однотипних) секретаріатів
10.2.		Утворення секретаріатів міністерств	п. 17 ч. 3 ст. 11 ЗУ "Про міністерства та інші ЦОВВ" (проект)	Міністр за поданням державного секретаря міністерства	Відповідні положення Наказу міністра "Про затвердження структури апарату міністерства"		<p>Секретаріати міністерств (як внутрішньо-адміністративні підрозділи) мають утворюватися за єдиним зразком.</p> <p>Орієнтований склад підрозділів секретаріату міністерства:</p> <ul style="list-style-type: none"> - правового забезпечення; - інформаційно-аналітичного забезпечення; - бюджету і фінансів; - діловодства та інформації; - персоналу; - міжнародних зв'язків і протоколу; - мобілізаційної підготовки; - захисту інформації; - державних закупівель; - прийому громадян (з загальних питань); - матеріально-технічного забезпечення. <p>Початково доцільно затвердити актом КМУ Типове положення про секретаріат міністерства</p>

10.3.	Призначення директорів департаментів міністерств	п. 13 ч. 3 ст. 15 ЗУ "Про міністерства та інші ЦОБВ" (проект)	Державний секретар міністерства	Наказ державного секретаря міністерства "Про призначення ...П.І.Б. на посаду директора департаменту міністерства ..."		За конкурсною процедурою, у порядку, передбаченому законодавством про державну службу. За перехідними положеннями ЗУ "Про міністерства та інші ЦОБВ", пропонується, щоб протягом двох років таке повноваження зберігалось за міністром.
10.4.	Впорядкування системи територіальних органів міністерств	ст. 22 ЗУ "Про міністерства та інші ЦОБВ" (проект)	КМУ	Постанова КМУ "Про територіальні органи (підрозділи) міністерств		Територіальні органи міністерств повинні залишатися лише в МВС, Міністлі та <i>Мінфін</i> (потребує зміни статусу). Державна виконавча влада в регіонах залишається представлена місцевими державними адміністраціями, а також територіальними підрозділами (або органами) урядових органів.
10.5.	Реформування колегій міністерств	ст. 21 ЗУ "Про міністерства та інші ЦОБВ" (проект)	міністри		Негайно	На даному етапі фактично йдеться про впровадження положень Указу ПУ N1902/2005
11.	Уніфікація порядку спрямування та координації міністерствами інших ЦОБВ					За загальним правилом, "державних комітетів" (та інших ЦОБВ — не міністерств) має бути якомога менше. Більшість сьогоднішніх "інших ЦОБВ" (не міністерств) необхідно реорганізувати в урядові органи.

11.1.	Видання актів КМУ на заміну актам ПУ, що регулюють питання спрямування та координації	-	КМУ	Постанови КМУ	3 місяці з дня опублікування ЗУ "Про КМУ" (можливо вже)	Для уникнення неоднозначностей доцільно скасувати акти ПУ, які суперечать новому порядку спрямування та координації міністрами діяльності інших ЦОВВ, встановленому постановами КМУ №1229/2005 та №207/2006 (насамперед це стосується ЦООВ, що спрямовуються і координуються КМУ через Міністра фінансів, тобто Указу ПУ №676/2005)
11.2.	Призначення на посаду (та звільнення з посади) керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників, що належать до сфери спрямування і координації міністра	п. 1 ч. 6 ст. 21, п. 5 ч. 1 ст. 46 ЗУ "Про КМУ"	Кабінет Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, за пропозицією міністра	Розпорядження КМУ "Про призначення на посади і звільнення з посади"		Доцільно забезпечити добір через конкурс (як і для інших державних службовців)
12.	Впорядкування відносин КМУ з "ЦОВВ зі спеціальним статусом"	Ст. 21 ЗУ "Про КМУ"	ВРУ, КМУ, ПУ	Закони, акти ПУ "Про приведення актів ПУ у відповідність із ЗУ "Про КМУ". Постанова КМУ "Про реорганізацію в системі ЦОВВ"	Протягом трьох місяців з дня опублікування ЗУ "Про КМУ"	У законодавстві такий вид ЦОВВ, як "ЦОВВ зі спеціальним статусом", необхідно ліквідувати. Більшість ЦОВВ (не міністерств) повинні бути перетворені в урядові органи, а ті що зберігають статус ЦООВ - переведені у сферу спрямування та координації певних міністрів.

									Фактично специфіка у статусі (в тому числі обмежені можливості щодо спрямування та координації) залишається тільки щодо ЦОВВ, зазначених в Конституції України - Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Служби безпеки України. В доктрині і законодавстві необхідно чітко визначити в чому суть особливостей відносин КМУ з зазначеними вище ЦОВВ
									Під регуляторними органами маються на увазі лише такі органи як, наприклад, НКРЕ, НКРЗ, тобто органи які здійснюють державне регулювання суб'єктів природних монополій
						КМУ		До кінця 2006 року	Проблемами сучасного стану є недостатня визначеність місця "регуляторних органів" у системі органів влади, домінування інтересів держави (Уряду) у процедурі формування регуляторних органів та прийняття рішень. Інтереси споживачів і особливо виробників враховуються недостатньо
						-			1) За результатами функціонального обстеження системи ОВВ. 2) Урядові органи не можуть утворюватись в системі "інших ЦОВВ"
13.	Підготовка реформи регуляторних органів								
13.1.							Розробка концепції реформування регуляторних органів		
14.	Реформа урядових органів								

14.1.	Затвердження нової редакції Типового положення про урядовий орган	ч.4 ст. 27 ЗУ "Про міністерства та інші ЦОВВ" (проект)	КМУ	Постанова КМУ "Про затвердження Типового положення про урядовий орган"	3 місяці з дня опублікування ЗУ "Про КМУ"	1) Необхідно розмежувати види урядових органів: а) агентство — для надання адміністративних послуг або управління державними підприємствами; б) інспекція — для "зовнішніх" контрольних функцій; в) служба — для управління окремими підгалуззями. 2) Необхідно врегулювати відносини між міністром та керівником урядового органу.
14.2.	Внесення змін до положень про існуючі урядові органи	ч. 2 ст. 22 ЗУ "Про КМУ"	КМУ	Акти КМУ про внесення змін		Урядові органи утворюються не "у складі", а "в системі" міністерства (і є окремими органами)
14.3.	Утворення (реорганізація, ліквідація) урядових органів	ч. 1 ст. 22 ЗУ "Про КМУ"	КМУ за поданням міністрів	Розпорядження КМУ про утворення (реорганізацію, ліквідацію) урядових органів	При потребі	Ліквідувати (перепідпорядкувати) урядові органи в складі неміністерств
14.4.	Затвердження положення про кожен урядовий орган	ч.2 ст. 22 ЗУ "Про КМУ"	Затверджує КМУ за поданням міністра	Постанови КМУ про затвердження положень про урядовий орган	Протягом 3 місяців з дня опублікування ЗУ "Про КМУ"	Нові редакції положень про конкретні урядові органи вносяться міністрами
14.5.	Призначення керівників урядових органів	ч.2 ст. 22 ЗУ "Про КМУ"	КМУ за поданням міністра	Розпорядження КМУ "Про призначення ..." П.ЛБ. керівником ..."	Постійно	Розробити відкрити конкурсну процедуру відбору. Залучення до складу конкурсної комісії різних представників сфери адміністрування урядового органу (споживачів послуг тощо).

14.6.	Визначення стандартів діяльності урядових органів	-	КМУ / міністри		Перші стандарти — до кінця 2006 року, перегляд регулярно	Розробити критерії оцінки діяльності урядових органів, в тому числі для служб та інспекцій, а також агентств (в частині управління державними підприємствами). Для агентств, що створюватимуться для надання адміністративних послуг, оцінку діяльності слід здійснювати на основі критеріїв: доступності, зручності, результативності, професійності, поваги до особи, своєчасності тощо.
14.7.	Створити апеляційні структури (підрозділи) для розгляду скарг в урядових органах	-	КМУ, ВРУ	Відповідні		Такі апеляційні підрозділи доцільно формувати насамперед в агентствах та інспекціях. Ці апеляційні підрозділи доцільно формувати із залученням до їх складу представників громадськості. Відповідні норми мають бути закладені в Адміністративно-процедурному кодексі
15.	Передача КМУ своїх повноважень	Ст. 20 ЗУ "Про КМУ"			Постійно	"Передача" повноважень органам виконавчої влади (власним рішенням КМУ), "делегування" повноважень органам місцевого самоврядування (виключно законом)
15.1.	Розробити критерії і процедуру передачі повноважень КМУ, а також порядок контролю за виконанням таких повноважень		КМУ	Постанова КМУ "Про визначення критеріїв і процедури передачі повноважень КМУ, а також контролю за виконанням переданих повноважень"		Намагатися максимально "розвантажити" Уряд від адміністративних та індивідуальних питань

15.2.		Провести аналіз існуючих повноважень КМУ та підготувати пропозиції щодо їх передачі		КМУ					
15.3.		Затвердити передачу повноважень	Ст. 20 ЗУ "Про КМУ"	КМУ	Постанова КМУ "Про передачу повноважень КМУ іншим органам виконавчої влади"				Забезпечити постійний моніторинг виконання повноважень КМУ, переданих іншим суб'єктам
16.	Затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України		ч. 3 ст. 4 ЗУ "Про КМУ"	КМУ	Постанова КМУ "Про затвердження Регламенту КМУ"	Протягом 3 місяців з дня опублікування ЗУ "Про КМУ"			На заміну Тимчасового регламенту КМУ. Чітко відобразити оновлену процедуру підготовки і ухвалення урядових рішень. Повести різницю між розглядом та ухваленням політичних рішень (документів політики) і правових актів або їх проєктів
		Впровадження процедур вироблення політики		КМУ					Через новий Регламент КМУ
		Удосконалення процедури підготовки нормативних актів		КМУ					Через новий Регламент КМУ та через Закон "Про нормативно-правові акти"
		Впровадження процедур моніторингу		КМУ					Через новий Регламент КМУ

	реалізації державної політики								
17.	Впорядкування державних підприємств, установ, організацій								
17.1	Розробка концепції реформування державного (або загальнопублічного) сектору державних підприємств, установ, організацій)	КМУ	до кінця 2006 року						Виробити критерії коли можуть утворюватися підприємчі КМУ державні підприємства, установи та організації, "в тому числі для здійснення окремих функцій з управління державним майном" — та формалізувати ці критерії Використати результати функціональних обстежень ОВВ (за секторами державної політики). За можливості, передбачити максимальне делегування (передачу) повноважень щодо управління державними ПУО - урядовим органам - агентствам
17.2.	Реорганізація, ліквідація державних господарських об'єднань, державних установ, організацій, підприємств	КМУ				Ч. 1 ст. 25 ЗУ "Про КМУ"	Акти Уряду		
17.3.	Затвердження положень і статутів державних господарських об'єднань, державних установ, організацій, підприємств	КМУ				Ч. 1 ст. 25 ЗУ "Про КМУ"	Розпорядження КМУ про затвердження статуту ...		При потребі провести ревізію чинних статутів та положень

17.4.		Визначити форми та порядок координації та контролю діяльності державних господарських об'єднань, державних підприємств, установ і організацій	Ч. 2 ст. 25 ЗУ "Про КМУ"	КМУ, Ф/ДМУ	Постанова КМУ "Про порядок координації та контролю діяльності державних господарських об'єднань, державних підприємств, установ і організацій..."		Розробити проект нормативного акта
18.	Ухвалення інших підзаконних актів, що впливають із Закону України "Про Кабінет Міністрів України"						
18.1.		Затвердження примірного переліку управлінських, інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій	ч.5 ст.24 ЗУ "Про КМУ"	КМУ	Постанова КМУ "Про затвердження примірного переліку управлінських, інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій"	Протягом 3 місяців з дня опублікування ЗУ "Про КМУ"	При потребі

18.2.		Затвердження Типового регламенту роботи МДА	ч. 5 ст. 24 ЗУ "Про КМУ"	КМУ	Постанова КМУ "Про затвердження типового регламенту МДА"	Протягом 3 місяців з дня опублікування ЗУ "Про КМУ"	При потребі
18.3.		Затвердження Типових положень про управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій	ч.5 ст.24 ЗУ "Про КМУ"	Затверджується КМУ	Постанова КМУ "Про затвердження Типових положень про управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій"	Протягом 3 місяців з дня опублікування ЗУ "Про КМУ"	При потребі
18.4.		Визначення граничної чисельності працівників місцевих державних адміністрацій та витрат на їх утримання	ч.5 ст.24 ЗУ "Про КМУ"	КМУ	Постанова КМУ "Про затвердження граничної чисельності працівників місцевих державних адміністрацій та витрат на їх утримання"	Протягом 3 місяців з дня опублікування ЗУ "Про КМУ"	При потребі
18.5.		Пропозиції щодо внесення змін до законів України у зв'язку з прийняттям цього Закону	пункт 1 частина 2 Розділу XI ЗУ "Про КМУ"	КМУ тогує та вносить на розгляд ВРУ		Протягом 3 місяців з дня опублікування ЗУ "Про КМУ"	В Прикінцеві положення ЗУ "Про КМУ" необхідно внести положення, які встановлюють обов'язок Президента України привести свої акти у відповідність із цим Законом.

19.	Ухвалення інших підзаконних нормативних актів, які впливають із ЗАКОНОУ УКРАЇНИ "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади"						
19.1.	Порядок здійснення організаційних заходів щодо утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади	ч.4 ст. 7 ЗУ "Про міністерства та інші ЦОВВ"	КМУ	Постанова КМУ "Про порядок здійснення організаційних заходів щодо утворення, реорганізації та ліквідації ЦОВВ"	Підготувати зміни та доповнення до Постанови КМУ №170/96		
19.2.	Положення про патронатну службу міністра	ч.1 ст.19 ЗУ "Про міністерства та інші ЦОВВ"	Міністр	Наказ міністра про затвердження положення про патронатну службу	Доцільно розробити типові (примірні) положення про патронатну службу, затверджене КМУ. У положенні має бути закріплена і структура патронатної служби		

19.3.	Положення про територіальні підрозділи (органи) урядових органів	ч.3 ст. 31 ЗУ "Про міністерства та інші ЦОВВ"	Керівник урядового органу	Наказ керівника урядового органу про затвердження Положення про територіальні підрозділи (органи) урядового органу	Доцільно розробити типові (примірне) положення про територіальні підрозділи (органи) урядових органів, затвержене КМУ
19.4.	Критерії формування структури апарату іншого центрального органу виконавчої влади	ч.2 ст. 34 ЗУ "Про міністерства та інші ЦОВВ"	КМУ	Постанова КМУ "Про визначення критеріїв формування структури апарату іншого ЦОВВ"	

3. Призначення міністрів

Міністр є членом Кабінету Міністрів України та очолює міністерство. Міністр підзвітний і підконтрольний Кабінету Міністрів України, відповідальний перед Прем'єр-міністром України за стан справ у відповідному секторі державного управління. Міністри оборони та закордонних справ відповідальні також перед Президентом України з питань, що належать до конституційних повноважень Президента України.

Посади членів Кабінету Міністрів України, за характером повноважень та діяльності призначених на них осіб належать, до державних політичних посад і на них не поширюється законодавство про державну службу.

Порядок призначення на посаду і набуття повноважень міністра, вимоги до кандидатів на посаду міністра та припинення повноважень міністра визначаються Конституцією України та Законом України "Про Кабінет Міністрів України".

Кабінет Міністрів України формується та набуває повноважень у не більш як шістдесятиденний строк від дня відставки або припинення повноважень попереднього складу Кабінету Міністрів України.

До складу Кабінету Міністрів України можуть бути призначені громадяни України, які мають право голосу та володіють державною мовою. Не можуть бути призначені до складу Кабінету Міністрів України громадяни, які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята в установленому законом порядку.

Відкритим є питання виконання вимоги щодо перевірки зазначених вище вимог до членів Уряду. Очевидно, це повинні робити апарати, відповідно, Президента України (щодо Прем'єр-міністра, Міністра закордонних справ та Міністра оборони), а також Кабінету Міністрів України (щодо інших членів Уряду).

Члени Кабінету Міністрів України не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Нагляд за дотриманням зазначених вимог щодо несуміщення доцільно покласти на один з комітетів Верховної Ради України.

Якщо на розгляд Верховної Ради України внесено пропозицію щодо призначення особи, яка є народним депутатом України, до складу Кабінету Міністрів України, до подання додається особиста заява народного депутата України про дострокове складення ним депутатських повноважень у разі призначення його до складу Кабінету Міністрів України.

Отже, Міністр оборони України та Міністр закордонних справ України

призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.

Подання Прем'єр-міністра України про призначення членів Кабінету Міністрів України вноситься єдиним списком.

З останнього можна зробити висновок, що саме у поданні Прем'єр-міністра і визначається посадовий склад Кабінету Міністрів України. При цьому очевидно, що Прем'єр-міністр не зв'язаний посадовим складом попереднього Уряду. Проте відкритим лишається питання визначення посадового складу Уряду у разі, коли Верховна Рада України не призначить окремих членів запропонованих Прем'єр-міністром України. Така можливість є очевидною, в тому числі виходячи з норми Закону (проекту) "Про Кабінет Міністрів України", згідно якої "у разі відхилення Верховною Радою України кандидатури на посаду до складу Кабінету Міністрів України, у семиденний строк вноситься подання щодо призначення кандидатури на зазначену посаду".

Проблема посадового складу (тобто визначення загальної чисельності Кабінету Міністрів України) є вкрай важливим для вирішення питання про набуття повноважень новосформованим Кабінетом Міністрів України (факт чого пов'язаний зі складенням Присяги не менше, ніж двома третинами членів Кабінету Міністрів України), а також проблеми повноважності засідань Кабінету Міністрів України.

Можливим варіантом вирішення проблеми повноважності Уряду є також ухвалення окремої Постанови Верховної Ради України "Про затвердження посадового складу Кабінету Міністрів України". Таку Постанову може бути затверджено негайно після призначення Прем'єр-міністра України за поданням останнього.

Повертаючись до процедури призначення членів Кабінету Міністрів України, варто зазначити, що закон передбачає, що на кожен посаду вноситься одна кандидатура. Верховна Рада України розглядає подання Президента України і Прем'єр-міністра України та призначає членів Кабінету Міністрів України.

Отже, новосформований Кабінет Міністрів України набуває повноважень з моменту складення Присяги не менш як двома третинами від його загальної чисельності. Присяга складається перед Верховною Радою України. Порядок складення Присяги потребує унормування (у Законі "Про Регламент Верховної Ради України" або окремою постановою Верховної Ради України).

Рекомендації щодо принципів формування Уряду:

1) персональні вимоги до кандидатів на посади членів Уряду: професійність, чесність, патріотизм. При цьому, членами Уряду повинні

призначатися особи, які мають чітку програму діяльності у певному секторі державної політики, відзначаються ініціативністю та здатністю відстоювати і впроваджувати свої погляди у життя;

2) чітка політична ідентифікація Уряду загалом та кожного його члена зокрема, тобто відомість партії чи блоку партій, які несуть політичну відповідальність за діяльність Уряду;

3) визначеність і декларованість основних напрямів державної політики Уряду в Програмі діяльності Кабінету Міністрів (невеликий за обсягом документ, який показує пріоритети діяльності Уряду, очікувані результати, засоби їх досягнення тощо);

4) між членами Кабінету Міністрів повинна розподілятися вся сфера державної політики, тобто не повинно бути жодного питання, за яке не відповідав би хтось із членів Уряду;

5) оптимальний кількісний склад Уряду становить приблизно 20 осіб. Надмірне зменшення загрожує перевантаженням членів Уряду. Надмірне збільшення загрожує компетенційними конфліктами між членами Уряду (через подрібнення секторів державної політики) та веде до зниження ефективності роботи Уряду як колегіального органу.

Рекомендації щодо механізму добору кандидатур на посади членів Уряду:

Учасниками урядової коаліції формується Політична рада коаліції. Очолюють Політичну раду коаліції Президент України та/або Прем'єр-міністр.

Посадовий склад Кабінету Міністрів має визначати насамперед Прем'єр-міністр України.

Кожна депутатська фракція коаліції (та Президент) подають кандидатури на кожну посаду в складі Кабінету Міністрів (крім посад віце-прем'єр-міністрів).

Кожен кандидат додає свою біографічну довідку та проект програми діяльності на посаді міністра.

Політична рада обговорює всі кандидатури з метою визначення найбільш підготовлених осіб, враховуючи пропорційність представництва учасників коаліції, а також якість проектів програм.

Посади віце-прем'єр-міністрів і "міністрів без портфеля" використовуються для забезпечення пропорційності.

Політична рада вносить свої рекомендації Прем'єр-міністру та Президенту.

Окремо важливо наголосити на необхідності призначення спеціального члена Кабінету Міністрів України з адміністративної реформи.

Таке призначення є обов'язковою умовою для проведення адміністративної реформи.

Крім того, безпосередньо у Законі "Про Кабінет Міністрів України", доцільно обмежити максимальну чисельність віце-прем'єр-міністрів — принаймні один Перший Віце-прем'єр-міністр, і не більше трьох віце-прем'єр-міністрів.

При цьому, фактично через визначення посадового складу Кабінету Міністрів України має вирішуватися **питання утворення системи секторних міністерств**, які охоплюють увесь спектр державної політики.

На наш погляд, до Кабінету Міністрів України мають входити:

Прем'єр-міністр України;
Перший віце-прем'єр-міністр;
Віце-прем'єр-міністр з адміністративної реформи;
Віце-прем'єр-міністр з економічної політики;
Віце-прем'єр-міністр з гуманітарної політики;
Міністр закордонних справ;
Міністр юстиції;
Міністр фінансів;
Міністр промислової політики;
Міністр освіти і науки;
Міністр оборони;
Міністр внутрішніх справ;
Міністр економіки;
Міністр палива та енергетики;
Міністр охорони здоров'я;
Міністр праці та соціальної політики;
Міністр аграрної політики;
Міністр екології;
Міністр транспорту та зв'язку;
Міністр культури, туризму та спорту;
Міністр будівництва та архітектури.
Загалом 21 особа.

В перспективі варто прагнути до того, що віце-прем'єр-міністр одночасно очолює одне з міністерств. Це також дозволить зняти проблему можливого "роздування" складу Кабінету Міністрів України за рахунок цих теперішніх "безпортфельних" посад.

Після набуття Кабінетом Міністрів України повноважень, рішення про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств має бути затверджено Кабінетом Міністрів України, враховуючи нові конституційні установчі повноваження Уряду.

При цьому доцільно враховувати положення законопроекту "Про

міністерства та інші центральні органи виконавчої влади", за яким "подання про утворення чи реорганізацію центрального органу виконавчої влади повинне містити пропозиції щодо основних функцій та повноважень створюваного або реорганізованого центрального органу виконавчої влади, а також щодо граничної чисельності та розміру асигнувань на його утримання. Утворення чи реорганізація центрального органу виконавчої влади здійснюється, як правило, з нового бюджетного року.

Подання про ліквідацію центрального органу виконавчої влади повинне містити обґрунтування необхідності ліквідації відповідного центрального органу виконавчої влади та пропозиції щодо перерозподілу його функцій та повноважень між іншими органами виконавчої влади або доцільності відмови від виконання цих функцій державою.

Порядок здійснення організаційних заходів щодо утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади має визначатися Кабінетом Міністрів України”.

Відповідальність за формування та реалізацію державної політики розподіляється між членами Кабінету Міністрів України за секторами державного управління таким чином, щоб не було жодного питання, за яке не відповідав би хтось з членів Кабінету Міністрів України.

При цьому, Кабінет Міністрів України при формуванні та здійсненні державної політики у секторах національної безпеки, розвитку конкуренції, приватизації державного майна, телебачення і радіомовлення, повинен взаємодіяти відповідно до закону, з Службою безпеки України, Антимонопольним комітетом України та Фондом державного майна України.

4. Призначення заступників міністрів

Якнайшвидше після сформування Кабінету Міністрів України мають бути призначені заступники міністрів.

Проект Закону "Про Кабінет Міністрів України" фактично передбачає віднесення посад заступників міністрів до політичних. Цей висновок можна зробити не лише через повноваження заступників міністрів, але й виходячи з "Прикінцевих положень" Закону, якими посади "перших заступників міністрів" та "заступників міністрів" виключаються з посад державної служби (з під дії Закону України "Про державну службу"). Проте, для уникнення будь-яких двозначностей, на думку експертів, необхідно ці ж "Прикінцеві положення" доповнити прямою нормою про те, що посади заступників міністрів належать до політичних. Ця норма є важливою вже тепер, до прийняття Закону "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади".

Відповідно, на заступника міністра повинні поширюватися вимоги та обмеження щодо сумісництва, передбачені для членів Кабінету Міністрів України.

Проблема посади "заступника міністра" є до певної міри дискусійною. У багатьох країнах міністр як політик, як правило, має одного політичного заступника. В окремих країнах ця посадова особа називається "молодший міністр" (Велика Британія), "міністр-делегат" (Франція), "парламентський державний секретар" (ФРН, Латвія) тощо. До речі, прикметник "парламентський" точно вказує на одне з головних завдань цієї посадової особи — співпраця з парламентом. В будь-якому випадку, міністру складно залишатись без політичної підтримки як всередині міністерства, так і в зовнішніх відносинах. Саме "політичний" заступник міністра виконує обов'язки міністра у випадках тимчасової відсутності останнього. Лише "політичний" заступник міністра може заміщувати міністра на засіданнях уряду, у роботі урядових комітетів та у відносинах з парламентом. Щоправда в деяких країнах обов'язки міністра, у випадках тимчасової відсутності останнього, виконує інший член Уряду.

Проектом Закону України "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади" передбачено, що заступник міністра виконує обов'язки міністра щодо керівництва міністерством у разі його відсутності чи неможливості здійснювати свої повноваження, заміщує міністра на засіданні Кабінету Міністрів України (з правом дорадчого голосу) та урядових комітетів, за дорученням міністра представляє міністерство у відносинах з іншими органами державної влади та недержавними організаціями, керує відповідними консультативно-дорадчими органами при міністерстві та здійснює інші обов'язки.

В ідеалі, в кожному міністерстві повинно бути не більше однієї посади заступника міністра. Проте на перехідний період (доки не стабілізуються нові

структури та процедури) цю кількість посад може бути збільшено. Законопроект "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади" передбачає, що "кількість посад заступників міністра в кожному міністерстві визначається Кабінетом Міністрів України за поданням відповідного міністра, але не може бути більшою, ніж три". Доцільно розробити критерії, які б дозволяли раціонально визначати необхідну кількість посад заступників міністрів, а не лише потреби політичної доцільності та збалансування інтересів урядової коаліції.

Розподіл обов'язків між заступниками міністра здійснює міністр. Але і в цьому разі доцільно розробити типову схему розподілу обов'язків між заступниками міністрів.

Відповідно до Закону "Про Кабінет Міністрів України", заступники міністрів призначаються на посади Кабінетом Міністрів України за поданням міністра. Законопроект "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади" передбачає, що таке подання міністра повинно погоджуватися із Прем'єр-міністром України.

При доборі кандидатур на посаду заступника міністра, доцільно застосовувати вимоги та умови аналогічні до тих, що ставляться до міністра, зокрема, щодо професійності, політичної ідентифікації, ініціативності тощо (див. попередній підрозділ Плану).

У зв'язку зі зміною статусу посади заступника міністра, доцільно у процедурі призначення заступника міністра окремо передбачити складення Присяги, як передумову набуття повноважень.

Варто відзначити ще дві проблеми:

1) Виключення посад заступників міністрів з посад державної служби (отже, з дня набуття чинності Законом України "Про Кабінет Міністрів України", необхідно попередити заступників міністрів про звільнення через два місяці у зв'язку з ліквідацією посади).

На перехідний період доцільно установити розрізнення у назві посади.

2) Звільняти заступників міністрів — державних службовців доцільно лише після призначення державного секретаря (*та його заступників*).

5. Схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України

Важливим конституційним елементом організації діяльності Уряду є Програма діяльності Кабінету Міністрів України. Саме цей концептуальний документ повинен спрямовувати всю діяльність Уряду та визначати загалом перспективи розвитку держави.

Фактично схвалена Програма діяльності Кабінету Міністрів України — це не лише вияв підтримки (вотум довіри) з боку парламенту, але й визначення шляху, яким рухатиметься вся держава в період повноважень цього уряду.

Проте, абсолютна більшість урядів в Україні працювали без схвалення парламентом Програми. Причин такого становища можна назвати кілька. По-перше, майже всі уряди в Україні, через непарламентський спосіб їх формування, не мали підтримки парламентської більшості. По-друге, можна констатувати неспроможність більшості попередніх урядів займатися стратегічним плануванням. По суті, їх вихідний продукт мало нагадував програму, це були громіздкі тексти, в яких еkleктично поєднувалися не завжди узгоджені пропозиції різних органів влади. Це була не програма Уряду, а бюрократичний план, який не раз втрачав актуальність ще до його розгляду парламентом. По-третє, окремі уряди розглядали схвалення Програми, насамперед, як річну "індульгенцію" від відставки з боку парламенту.

Тому підхід до розробки і схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України необхідно суттєво змінити. Це повинен бути саме документ політики, у якому має бути відображене концептуальне викладення стратегії діяльності Уряду, засобів та орієнтовних строків виконання поставлених завдань.

Необхідно обґрунтовано обмежити час на підготовку Програми, щоб Уряд з самого початку уникав спонтанних рішень, які суперечитимуть загальній стратегії. В останньому варіанті законопроекту "Про Кабінет Міністрів України" Кабінету Міністрів дається тридцятиденний строк (після набуття повноважень) для подання на розгляд Верховної Ради України Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Повинні бути визначені правові наслідки неподання Урядом Програми на розгляд Верховної Ради України та несхвалення парламентом поданої Програми. В попередніх редакціях законопроекту "Про Кабінет Міністрів України" передбачалося, що у разі несхвалення Верховною Радою України Програми діяльності Кабінету Міністрів України Верховна Рада може розглянути питання про недовіру Кабінету Міністрів. В принципі, можна було б навіть жорсткіше пов'язати рішення парламенту щодо схвалення Програми діяльності Уряду з питанням про довіру чи недовіру, адже прямиий зв'язок тут очевидний. Проте з останнього варіанту

законопроекту дану норму виключено.

Крім того, важливо наголосити, що Програма діяльності Кабінету Міністрів України повинна готуватися на строк повноважень Уряду, тобто до наступних парламентських виборів. Зміни до Програми діяльності Уряду, чи подання нової Програми діяльності Кабінету Міністрів України гіпотетично можливі, але вони не можуть мати жодних конституційно-правових наслідків, якщо йдеться про один склад Уряду та його "річний імунітет" від парламентської відставки.

З іншого боку, скасування рішення Верховної Ради України про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України також неможливе, або ж принаймні не вносить жодних змін в "річний імунітет" Уряду від парламентської відставки.

6. Призначення Державного секретаря Кабінету Міністрів України, його заступників, державних секретарів міністерств та їх заступників

Одним з першочергових кроків у реформуванні системи органів виконавчої влади в Україні є розмежування політичних та адміністративних функцій та посад. Про політичний рівень вже було зазначено вище, де йшлося про міністра та заступника міністра.

В свою чергу, вищими державними службовцями у виконавчій владі повинні стати Державний секретар Кабінету Міністрів України та державні секретарі міністерств. Введення цих посад є одним з найважливіших кроків, які передбачаються і Законом "Про Кабінет Міністрів України".

Зважаючи, що Україна протягом 2001-2003 років вже мала досвід існування посад державних секретарів, варто відзначити основні недоліки попередньої практики, аби не повторити помилок⁵.

Інститут державних секретарів міністерств було запроваджено Указом Президента України "Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні" від 29 травня 2001 року №345. Зокрема статтями 1-5 цього Указу були визначені: статус, завдання, окремі повноваження, а також порядок призначення та звільнення державних секретарів міністерств. Цей акт глави держави став другим реальним кроком у здійсненні адміністративної реформи в Україні після відповідних указів Президента України від 15 грудня 1999 року, та породив численні дискусії у політичних і наукових колах. На жаль, і в цьому випадку зміни в організацію та порядок діяльності органів виконавчої влади запроваджено указом глави держави, а не шляхом надання чинності Закону України "Про Кабінет Міністрів України" та прийняття Закону "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади".

На відміну від Концепції адміністративної реформи в Україні, Указом Президента України було визначено інший порядок призначення державного секретаря міністерства та його заступників. Зокрема, таким повноваженням Президент України наділив не Кабінет Міністрів України, а себе. Такий підхід був проблематичний не лише з огляду на відсутність у Конституції України такого повноваження Президента України, але й небезпечний з точки зору впливовості уряду на виконавчу вертикаль. Адже вища ланка державних службовців стала фактично незалежною від Кабінету Міністрів України в цілому, та від міністрів зокрема.

З метою надання правомірності положенню Указу Президента України "Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної

⁵ Далі використано, насамперед, матеріали статті Коліушко І., Тимошук В. Ліквідація посад державних секретарів міністерств – задоволення апетиту чи інтереси держави // Дзеркало тижня № 21 (446), 7 - 13 червня 2003 року.

реформи в Україні" про призначення державних секретарів міністерств та їх заступників Президентом України в частині п'ятій статті 3 цього Указу було визначено, що державні секретарі міністерств, їх перші заступники та заступники належать до числа *керівників* відповідних міністерств. Це положення очевидно суперечило Конституції України. Так, із змісту пункту 10 частини першої статті 106 Конституції України, відповідно до якої Президент України призначав за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади випливало, що керівниками міністерств є лише члени Кабінету Міністрів України, тобто міністри.

Крім того, зазначеним Указом Президента строк повноважень державних секретарів міністерств було пов'язано зі строком повноважень глави держави. В умовах України, де, відповідно до Конституції, строк повноважень Кабінету Міністрів України також було пов'язано зі строком повноважень Президента України, могла виникнути ситуація, в якій міністерства одночасно залишалися б не лише без політичного, але й без адміністративного керівництва. Це могло означати не лише паралізацію роботи міністерства, але фактично позбавляло сенсу існування інституту державних секретарів міністерств, які саме і покликані забезпечувати інституційну пам'ять та наступництво в роботі міністерства.

Невиправданим також було рішення про ліквідацію інституту заступників міністрів⁶. Хто мав допомагати міністру в його політичній діяльності, заміщувати міністра на засіданнях Кабінету Міністрів України, у роботі урядових комітетів, а також в парламенті? Відповіді на ці питання Президент дав лише наступним Указом від 14 липня 2001 року, яким було затверджено Примірне положення про державного секретаря міністерства⁷. Зокрема, повноваження щодо заміщення міністрів покладалися на державних секретарів міністерств. Але така відповідь не могла бути задовільною, адже неприпустимо, щоб це робили державні службовці, навіть найвищого рангу, оскільки вони не повинні і не можуть нести політичної відповідальності за дії уряду.

Щодо завдань, які ставилися при реформуванні управління міністерством, то, очевидно, з прийняттям цих указів Президента, перерозподіл повноважень таки стався, і міністри отримали один із ресурсів для політичної діяльності — час. Адже абсолютна більшість повноважень по вирішенню кадрових, установчих та інших організаційних питань в міністерстві була віднесена до компетенції державних секретарів, і міністри могли тепер зосередити свою увагу саме на виробленні політики.

Державний секретар міністерства, навпаки, отримав дуже широкі повноваження: керівництво роботою апарату міністерства; призначення та звільнення працівників центрального апарату міністерства та керівників

⁶ Стаття 6 Указу Президента України "Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні" від 29 травня 2001 року №345.

⁷ Указ Президента України "Про Примірне положення про державного секретаря міністерства" від 14 липня 2001 року №529.

територіальних підрозділів міністерства, а також підприємств, установ та організацій, що входять до сфери його управління; затвердження за погодженням з міністром структури міністерства; розпорядження бюджетними коштами, передбаченими на утримання центрального апарату міністерства і його територіальних органів тощо.

При цьому при перерозподілі повноважень не були враховані тогочасні умови України. Здавалося, що на тому етапі за міністрами можна було залишити такі повноваження як: затвердження на посадах керівників департаментів міністерств та керівників територіальних органів міністерства; утворення територіальних та інших органів міністерства за згодою Кабінету Міністрів України; затвердження структури апарату міністерства за поданням державного секретаря міністерства. Очевидно, вже незабаром ми можемо прийти до вивільнення міністра і від цих повноважень, але на перехідний період важливо було залишити в Уряді та у міністрів реальні важелі впливу на виконавчу вертикаль. Можна було б навіть у законі передбачити конкретні етапи змін у розподілі повноважень.

Очевидно, саме дисбаланс владних повноважень у міністерствах змусив главу держави через півроку після запровадження інституту державних секретарів міністерств внести зміни в свої акти і перерозподілити повноваження на користь міністрів. Зокрема, Указом Президента України до повноважень міністрів було віднесено: затвердження структури міністерства за пропозицією державного секретаря міністерства; призначення на посади та звільнення з посад керівників територіальних органів міністерства; погодження призначення та звільнення працівників центрального апарату міністерства⁸. В даній ситуації, як позитив можна відзначити те, що помилка фактично була визнана і виправлена. Але загалом цей випадок ще раз засвідчив, що порушення методології проведення реформ веде до спотворення результатів.

Крім адміністративних функцій та повноважень, державні секретарі були наділені і деякими політичними функціями та повноваженнями. Як вже зазначалося, державний секретар міністерства у разі відсутності міністра доповідав за дорученням Президента України, Кабінету Міністрів України законопроекти та інші питання на пленарних засіданнях Верховної Ради України. Державному секретареві міністерства навіть було надано право "брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу при розгляді питань, що належать до сфери діяльності міністерства"⁹. Це був не виправданий підхід, адже на засіданні Уряду приймаються політичні рішення, і присутність на ньому державних службовців за власною ініціативою є неприпустимою.

⁸ Указ Президента України "Про внесення змін до деяких указів Президента України" від 15 січня 2002 року №22.

⁹ Абзац другий статті 5 Примірною положення про державного секретаря міністерства, затвердженого Указом Президента України "Про Примірне положення про державного секретаря міністерства" від 14 липня 2001 року №529.

Отже, крім загалом позитивного наслідку — формального розмежування політичного та адміністративного керівництва в міністерствах, а також запровадження інституту державних секретарів, ми на той час отримали і ряд загроз: 1) послаблення впливу Кабінету Міністрів України та міністрів на виконавчу вертикаль; 2) залишення міністрів без політичної підтримки; 3) втягування державних секретарів у політичні процеси; 4) нестабільність у міністерстві через невстановлення та недотримання вимог щодо політичної нейтральності державних секретарів міністерств; 5) незабезпечення інституційної пам'яті та наступництва в роботі міністерств при зміні Президента України.

Через два роки посади державних секретарів було ліквідовано відповідними указами Президента України¹⁰.

Не можна залишити поза увагою офіційну мотивацію прийнятого указу Президента. В преамбулі було зазначено, що указ видано "для забезпечення сприятливих умов для послідовного здійснення в Україні реформи політичної системи та зважаючи на тривале гальмування процесу прийняття законодавчих актів щодо порядку організації та діяльності центральних органів виконавчої влади та статусу їх керівників". Аргумент щодо реформи політичної системи був непереконливий, оскільки посади державних секретарів міністерств є посадами державних службовців і тому не входять в політичну систему. В рамках політичної реформи дійсно було б варто запровадити посади заступників міністрів як політичні, але для чого було ліквідувати інститут державних секретарів?

В офіційних коментарях також стверджувалось, що "указом склад і система керівництва центральними органами виконавчої влади наближається до моделі та стандартів державного управління, які функціонують в більшості держав Європейського континенту". Але практично в усіх європейських країнах організація керівництва міністерством майже однотипна: є міністр як політик, який часто має політичного заступника, і є керівник апарату міністерства — державний службовець, який здійснює адміністративне управління в міністерстві. У різних країнах цей функціонер також називається по-різному, наприклад: в Ірландії — секретар, у Великій Британії — постійний секретар, у ФРН, Люксембурзі — державний секретар, у Бельгії, Греції, Нідерландах — генеральний секретар¹¹. Тобто, і цей аргумент влади був некоректний.

Загалом же, ліквідацією посад державних секретарів міністерств було зроблено серйозний крок назад і в питанні адміністративної реформи, і в наближенні системи державного управління до європейських стандартів.

Але які ще висновки можна зробити з дворічного досвіду існування в Україні посад державних секретарів міністерств? Цілком правильна ідея

¹⁰ Указ Президента України "Про деякі заходи щодо оптимізації керівництва в системі центральних органів виконавчої влади" від 26 травня 2003 року № 434 та Указ Президента України "Про Міністра Кабінету Міністрів України" від 03 червня 2003 року № 464

¹¹ Див. детальніше : Колішко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Моногр. - К. Факт, 2002. - 260 с.

запроваджувалася із низкою формальних недоліків, насамперед, в частині незабезпечення стабільності та політичної нейтральності посад державних секретарів міністерств.

Так, введення цих посад з одночасною ліквідацією посад заступників міністрів, не забезпечило для міністрів політичної допомоги у міністерстві. Відповідно державні секретарі міністерств були змушені виконувати і відверто політичні повноваження. До речі, намагаючись знайти форму вирішення цієї проблеми, тоді нічого більш нераціонального ніж запровадити посаду Міністра у зв'язках з Верховною Радою та першого заступника державного секретаря міністерства у зв'язках з парламентом не вигадали.

Посада державного секретаря, як державного службовця, повинна характеризуватися політичною нейтральністю, тобто лояльністю до легітимного політичного керівництва держави. Але Президент ігнорував правила конкурсного відбору, аполітичності та професійності при відборі кандидатур на посади державних секретарів міністерств. Відповідно, у нас на ці посади призначали народних депутатів та інших політиків, а міністрами, навпаки, часто ставали кар'єрні чиновники.

Незважаючи на пряме застереження, що припинення повноважень Кабінету Міністрів України чи зміни в його складі не можуть бути підставою для звільнення з посад державних секретарів міністерств, реальна практика складалася по-іншому.

В Указі №345 був передбачений не дуже чіткий, але все ж обмежений перелік підстав для звільнення. Але стабільністю посади державних секретарів міністерств та їх заступників не відзначалися. За менш ніж два роки загалом було прийнято більше 50 указів про звільнення з посад. Наприклад, у міністерстві фінансів на посаді державного секретаря встигло побувати чотири особи. Спочатку рішення про звільнення хоча б для проформи аргументувалися, зокрема, переважала підстава "у зв'язку з переходом на іншу роботу". Згодом правові підстави для звільнення у рішеннях глави держави вже не зазначалися.

Не було змінено процедур підготовки рішень в міністерствах, а також власне структуру апаратів міністерств. Тому в деяких міністерствах держсекретарів та їх заступників було більше десяти.

До речі, в багатьох міністерствах поряд з державним секретарем — керівником апарату міністерства був ще й державний секретар, відповідальний за певний напрямок державної політики, наприклад, державний секретар з питань торгівлі, державний секретар з питань європейської інтеграції тощо. Це ще один приклад, коли державного службовця зобов'язували займатися політичною діяльністю, що в принципі неприпустимо. В демократичних країнах для цього був би визначений політичний заступник міністра або член уряду "без портфеля".

Окремими аналітиками також відзначалася проблема "замикання" держсекретарів міністерств на держсекретаря уряду та адміністрацію глави держави.

Загалом очевидно, що лише в найзагальніших рисах модель управління в міністерстві наближалася до європейських стандартів. Принаймні міністр отримав теоретичну можливість зайнятися розробкою політики та реформуванням у відповідних секторах державного управління. У оптимістів були сподівання, що після етапів "відторгнення" та "спотворення" відбуватиметься поступове коригування запровадженої моделі. По суті вимагалось зовсім небагато — ввести посаду заступника міністра як політика та покласти на нього політичні повноваження, від яких слід позбавити державних секретарів міністерств, забезпечити політичну нейтральність та професійність в доборі кадрів на посади державних секретарів міністерств, а також забезпечити стабільність перебування на посадах державних секретарів міністерств.

При цьому останні вимоги потребували не стільки нормативних новацій, скільки елементарного дотримання вже встановлених норм.

Проте, очевидно, що навіть при всіх недоліках, досвід 2001-2003 років вимагає від нас повернути посади державних секретарів міністерств, але обов'язково з дотримання вимог Конституції України щодо законодавчого регулювання організації та порядку діяльності міністерств.

Керівник апарату міністерства покликаний організувати діяльність апарату міністерства та забезпечувати стабільність і наступництво в його роботі. Зайняття посади керівника апарату міністерства повинно відбуватися на конкурсних засадах і відзначатися стабільністю, тобто не може пов'язуватися із строком повноважень жодного політичного органу. Важливим моментом для ефективної реалізації механізму розподілу політичного та адміністративного керівництва у міністерстві є врахування персональних характеристик осіб, які призначаються на посади державних секретарів. Зокрема, державні секретарі міністерств повинні бути лояльними та добросовісними виконавцями, з організаційними здібностями та з досвідом управлінської діяльності.

Основними завданнями державного секретаря має бути: забезпечення діяльності міністра як керівника міністерства та члена Кабінету Міністрів України; організація поточної роботи, пов'язаної з виконанням покладених на міністерство завдань, в тому числі здійснення контролю за виконанням законодавства та Програми діяльності Кабінету Міністрів України у системі міністерства; забезпечення стабільності і наступності у роботі апарату міністерства.

Державний секретар міністерства не повинен бути членом політичної партії. Державний секретар міністерства не може публічно демонструвати свої політичні погляди та керуватись ними при виконанні

службових обов'язків.

У разі відсутності державного секретаря чи неможливості здійснювати свої повноваження з інших причин, його обов'язки може виконувати керівник секретаріату міністерства або один з заступників державного секретаря міністерства — керівників департаментів міністерства.

Повноваження державного секретаря міністерства розміщено в Додатку №2 (перелік складено на основі положень проекту Закону "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади").

У разі виникнення тривалого часового розриву між ухваленням Закону "Про Кабінет Міністрів України" та "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади" може постати проблема легітимного розмежування повноважень між міністром та державним секретарем міністерства. На наш погляд, ця проблема може бути вирішена шляхом прийняття тимчасового акта Кабінету Міністрів України (при цьому за основу може бути взято проект Указу Президента України "Про внесення змін до деяких Указів Президента України у зв'язку із запровадженням посад державних секретарів", підготовлений Голодержслужбою у грудні 2005 року).

Призначення на посаду та звільнення з посади державного секретаря міністерства

Оскільки посада державного секретаря міністерства є посадою "державного службовця", то обов'язково має проводитися відкритий конкурс на зайняття цих посад. При цьому повинні бути враховані положення статей 4 та 15 Закону України "Про державну службу", відповідно до яких процедура прийняття на державну службу визначається Кабінетом Міністрів України. Тобто Закон України "Про державну службу" дає достатні легітимні підстави для визначення процедури прийняття на державну службу державних секретарів міністерств.

Затвердження на посаді державного секретаря міністерства за результатами конкурсу, має здійснюватися Кабінетом Міністрів України. При цьому процедура призначення державних секретарів може бути багатоступеневою (див. Додаток №3.)

Проектом Закону "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади" передбачено, що Державний секретар міністерства призначається на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням Державного секретаря Кабінету Міністрів України, *погодженим з відповідним міністром, строком не менше ніж на п'ять років*, з правом повторного призначення. Цей 5-річний термін слід розглядати як тимчасову умову на перехідний період становлення корпусу цивільної служби в Україні. Отже, цією нормою доцільно доповнити і перехідні положення Закону України "Про Кабінет Міністрів України".

Важливо:

1) Забезпечити, щоб посади держсекретарів не стали предметом політичних "торгів". Політичні суб'єкти (парламентські партії) можуть бути залучені до процедури добору державних секретарів міністерств для перешкодження призначенню на ці посади політично заангажованих осіб.

2) Передбачити, що посади заступників державних секретарів міністерств — це посади керівників двох-трьох департаментів міністерства та/чи його секретаріату. Проте, це можливо забезпечити лише після реформування структур апаратів міністерств (укрупнення департаментів міністерства, утворення уніфікованих секретаріатів міністерств) та процедур діяльності міністерств (невиконання міністерствами зовнішніх адміністративних функцій, обмеження практики "доручень" від вищих органів державної влади).

3) Щоб кандидатури на посади державних секретарів міністерств відбиралися за результатами *відкритого* конкурсу. Це повинно сприяти притоку нових людей на державну службу.

Добір заступників державних секретарів міністерств доцільно проводити окремо, з тим аби залучити державних секретарів міністерств до участі в конкурсі (доборі заступників).

Для приваблення гідних кандидатів на посади державних секретарів міністерств, оплата праці має бути встановлена на вищому, ніж заступників міністрів рівні. В перехідний період це має стимулювати теперішніх заступників міністрів (функціонерів) — державних службовців претендувати саме на посади державних секретарів міністерств, а не переходити в політику.

Державного Секретаря Кабінету Міністрів України призначає Кабінет Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України в порядку, визначеному законодавством про державну службу. Отже, кандидатура на посаду Державного Секретаря Кабінету Міністрів України теж має добиратися на конкурсних засадах.

Дискусійними є питання складу конкурсної комісії. Насамперед, важливо відзначити, що до прийняття нової редакції закону "Про державну службу", конкурсну комісію може бути сформовано ad-hoc, але із залученням найавторитетніших фахівців у сфері публічної адміністрації.

І особливо складним є питання забезпечення відбору на посади державних секретарів міністерств політично нейтральних осіб. Одним із способів є включення до складу конкурсної комісії представників парламентських фракцій (усіх або, наприклад, п'яти найбільших). Власне такий політичний фільтр перешкодить потраплянню на ці посади політично-нейтральних осіб.

Доцільним, на наш погляд, є включення до складу конкурсної комісії також представників науки адміністративного права і представників

громадськості (чи інших незалежних експертів). Це підвищило б суспільну довіру до конкурсної комісії, а також прозорість у її діяльності. При цьому кандидати на посади державних секретарів міністерств повинні надати згоду на оприлюднення будь-якої інформації, що стосується участі у конкурсі.

У разі залучення в процедуру конкурсу політиків, механізмом процедури прийняття рішень має бути консенсус або кваліфікована (2/3 голосів) більшість.

Інша важлива умова — конкурсна процедура повинна бути зорієнтованою на результат. Тобто необхідно уникати умов, які складають загрозу планомірному просуванню до результату. Наприклад, якщо парламентські фракції повинні подати до складу конкурсної комісії своїх представників, то неподання таких представників не повинно впливати на легітимність конкурсної комісії або її правоможність.

Склад конкурсної комісії має затверджуватися Кабінетом Міністрів України.

Окремо від конкурсної комісії доцільно утворити екзаменаційну комісію для оцінювання знань кандидатів на посади державних секретарів. Склад екзаменаційної комісії має затверджуватися рішенням Конкурсної комісії або наказом начальника Головдержслужби.

І, нарешті, останнє. Важливо забезпечити керованість міністерствами при запровадженні посад державних секретарів. Відповідно, лише після призначення державних секретарів міністерств можна звільнити теперішніх заступників міністрів — державних службовців.

7. Удосконалення роботи урядових комітетів

Закон "Про Кабінет Міністрів України" передбачає внесення змін і в організацію роботи урядових комітетів.

Проте, перша зміна, яку варто розглянути порівняно з існуючим становищем, — це скорочення кількості урядових комітетів. Зокрема, на наш погляд, доцільно об'єднати в один економічний урядовий комітет комітети з питань розвитку реального сектору економіки, а також з питань розвитку агропромислового комплексу та природокористування.

В єдиний урядовий комітет з європейської та євроатлантичної інтеграції цілком можуть бути об'єднані комітети з питань правової політики та оборони, а також питань регіональної політики. Очевидно, що питання правової політики — це насамперед приведення законодавства до стандартів ЄС, оборонна політика — це складова політики євроатлантичної інтеграції, а регіональна політика — це також насамперед реформування адміністративно-територіального устрою та розвиток регіонів згідно тенденцій у країнах ЄС (рекомендацій ЄС).

Тобто, порівняно з існуючим станом може залишитися три урядових комітети: євроінтеграції, економічний, соціально-гуманітарний.

При цьому, як свідчить досвід країн — нових членів ЄС, найбільшого поступу у питанні євроінтеграції можна добитися у разі, коли Урядовий комітет з євроінтеграції очолюється безпосередньо Прем'єр-міністром.

Менша кількість урядових комітетів створить умови, щоб безпосередньо члени Уряду брали участь у їх роботі.

На виконання вимог Закону "Про Кабінет Міністрів України" потрібно внести зміни до посадового складу урядових комітетів. Насамперед, слід виключити зі складу урядових комітетів нечленів Кабінету Міністрів України (сьогодні це керівники інших ЦОВВ (не міністерств)), заступників міністрів (які введені до складу урядових комітетів за посадою), а також керівників Секретаріату Кабінету міністрів (сьогодні це Міністр Кабінету Міністрів та його заступники). Урядові комітети — це форма роботи Кабінету Міністрів, тобто членів Уряду. Будь-які інші особи можуть запрошуватися на засідання урядових комітетів лише для розгляду окремих питань, в тому числі з правом дорадчого голосу.

Урядові комітети повинні бути зорієнтовані насамперед на обговорення документів політики, і питання, що обговорюються на урядовому комітеті повинні бути відпрацьованими на експертному рівні у міністерствах. А для міжвідомчого узгодження проектів рішень (на стадії розробки) можна застосувати різні міжміністерські комітети та робочі групи.

Закон "Про Кабінет Міністрів України" тягне за собою і деякі формальні зміни — відтепер голів урядових комітетів призначатиме

Прем'єр-міністр своїм одноособовим рішенням — розпорядженням Прем'єр-міністра. У цьому зв'язку потребує правового врегулювання власне процедура ухвалення актів Прем'єр-міністра.

Крім того, зміни потрібні і в організаційному та експертному обслуговуванні урядових комітетів. Зокрема, в Структурі Секретаріату Кабінету Міністрів необхідно утворити окремі (профільні) апарати (підрозділи), які повинні знаходитись в оперативному підпорядкуванні голови урядового комітету. Таке забезпечення роботи урядових комітетів повинно підвищити якість їх експертного обслуговування та наступництво і інституційну пам'ять урядових комітетів.

8. Удосконалення роботи Секретаріату Кабінету Міністрів України

Відповідно до Закону "Про Кабінет Міністрів України:

“Секретаріат Кабінету Міністрів України здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України.

Секретаріат Кабінету Міністрів України здійснює забезпечення підготовки та проведення засідань Кабінету Міністрів України, урядових комітетів та діяльності членів Кабінету Міністрів України. Секретаріат здійснює контроль та забезпечує своєчасне подання органами виконавчої влади проектів законів, актів Кабінету Міністрів України та інших документів для підготовки їх до розгляду Кабінетом Міністрів України, урядовими комітетами.

Секретаріат Кабінету Міністрів України очолює Державний секретар Кабінету Міністрів України, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України в порядку, визначеному законодавством про державну службу.

Державний секретар Кабінету Міністрів України має першого заступника та заступників, що призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України в порядку, визначеному законодавством про державну службу. Державний секретар Кабінету Міністрів України вносить Прем'єр-міністру України пропозиції щодо призначення на посаду першого заступника та заступників Державного секретаря Кабінету Міністрів України.

Працівники Секретаріату Кабінету Міністрів України призначаються на посаду та звільняються з посади Державним секретарем Кабінету Міністрів України відповідно до законодавства про державну службу.

Структура Секретаріату Кабінету Міністрів України затверджується Державним секретарем Кабінету Міністрів України за погодженням з Прем'єр-міністром України.

Секретаріат Кабінету Міністрів України є юридичною особою і діє на підставі цього Закону та Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України, що затверджує Кабінет Міністрів України.

Кошторис Секретаріату Кабінету Міністрів України затверджує Державний секретар Кабінету Міністрів України за погодженням з Міністерством фінансів України у межах бюджетних асигнувань для забезпечення діяльності Секретаріату Кабінету Міністрів України.”

Принципово відзначити зміну порядку затвердження структури Секретаріату Кабінету Міністрів України. Якщо сьогодні структура

Секретаріату Уряду затверджена Кабінетом Міністрів України¹², то після набуття чинності Законом "Про Кабінет Міністрів України" таке повноваження переходить до Державного Секретаря Кабінету Міністрів України (за погодженням з Прем'єр-міністром України).

При цьому, як вже зазначалося вище, необхідно передбачити в структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України утворення окремих профільних підрозділів за кожним з урядових комітетів (пропозиції щодо структури Секретаріату — див. Додаток №4). При цьому дана структура повинна бути досить гнучкою. Якщо Уряд вирішить змінити перелік урядових комітетів, усі працівники повинні бути захищеними від звільнення та мають переводитись на службу в інші структурні підрозділи Секретаріату Кабінету Міністрів (звичайно, лише за власним бажанням).

На наш погляд, проблема дублювання Секретаріатом Кабінету Міністрів України діяльності міністерств залишається актуальною. Серед іншого це зумовлено слабкою спроможністю міністерств до підготовки якісних рішень. В перспективі необхідно знаходити позитивну мотивацію для переходу працівників Секретаріату Кабінету Міністрів на службу до міністерств або ж принаймні для збереження досвідченого персоналу у міністерствах.

Дискусійним є питання кількості працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України. І хоча теперішня гранична чисельність у 1105 штатних одиниць, не відображає реальної кількості працівників Секретаріату Уряду (оскільки чимало посад залишається незайнятими, а фонд оплати праці використовується для створення більш прийнятних умов оплати праці працівників Секретаріату Кабінету Міністрів), проте таке число персоналу здається з великим.

¹² Постанова Кабінету Міністрів України "Питання Секретаріату Кабінету Міністрів України" від 24 січня 2000 року №88.

9. Функціональне обстеження системи органів виконавчої влади

Перетворення в системі органів виконавчої влади мають здійснюватися на основі результатів об'єктивного аналізу існуючого стану. Найбільш поширеним методом такого аналізу є функціональне обстеження, тобто, вивчення нормативно встановлених і фактично сформованих мети, цілей і завдань органів виконавчої влади (включно з суб'єктами, які знаходяться в сфері їх управління) та тих функцій, які вони виконують на досягнення поставлених цілей.

Функціональні обстеження, серед іншого, дають змогу обстежуваним органам провести внутрішню оцінку свого стану, а також вдосконалювати внутрішню організацію діяльності. Досвід проведення функціональних обстежень в інших країнах, а також перша спроба таких досліджень у 1999-2001 роках в Україні свідчить про прихильне ставлення більшості працівників обстежуваних органів до проведення такої оцінки своєї діяльності. Основні проблеми виникають на етапі реалізації рекомендацій, що сформульовані за результатами функціонального обстеження. Як свідчить практика¹³, за відсутності члена Уряду, що безпосередньо відповідає за адміністративну реформу (або питання публічної адміністрації) та спеціального апарату для проведення такої реформи, реалізація рекомендацій практично неможлива.

Розрізняють три типи функціональних обстежень: організаційне (інституційне), економіко-стратегічне та змішане¹⁴.

В обстеженнях першого типу, аналізу піддаються структура та порядок взаємодії органів влади. Ціль такого обстеження – вироблення рекомендацій щодо підвищення ефективності діяльності органів влади в рамках тих функцій, які за ними закріплені, та мінімізація видатків на утримання окремих органів влади та їх підрозділів. Перегляд переліку функцій органу влади не передбачається.

Під час проведення економіко-стратегічних обстежень аналізується доцільність та ефективність наявних функцій з метою їх подальшої ліквідації, скорочення, перерозподілу (в тому числі шляхом децентралізації та/або деконцентрації) або навпаки – для запровадження нових функцій.

Під час проведення змішаних функціональних обстежень передбачається як поліпшення організаційної структури органів влади, так і аналіз та перегляд їх функцій та повноважень аж до ліквідації органу, що досліджується.

¹³ ПРООН/РБЕС Матеріали по стратегической пропаганде Перестройка государственных структур: методы и подходы. UNDP RSC staff and external contributors Offered by UNDP Bratislava Regional Centre 2002 p.
¹⁴ Модернизация федеральной государственной службы: Методика проведения функциональных обзоров. Ник Мэннинг и Нил Перисон 2001 Мировой банк Вашингтон/Москва. [http://www.worldbank.org.ru/ECA/Russia.nsf/ECA.DocByUnid/460CDD2633162966C3256E24004BC004/\\$FILE/func_reviews_rus.pdf](http://www.worldbank.org.ru/ECA/Russia.nsf/ECA.DocByUnid/460CDD2633162966C3256E24004BC004/$FILE/func_reviews_rus.pdf)

Найоптимальнішим варіантом в українських умовах є проведення змішаного або **комплексного** функціонального обстеження **всіх** органів виконавчої влади.

В рамках такого обстеження можна вирішити наступні задачі:

- раціональний розподіл функцій публічної адміністрації загалом та оптимізація функцій органів виконавчої влади зокрема;
- оптимізація системи та структур органів виконавчої влади;
- раціоналізація (в тому числі спрощення) процедур діяльності органів виконавчої влади;
- створення умов для впровадження методів управління, орієнтованих на результат та програмно-цільового методу фінансування;
- створення умов впровадження стандартів діяльності органів виконавчої влади, в тому числі стандартів надання адміністративних послуг.

Оптимізація функцій державного управління передбачає усунення зайвого державного втручання через ліквідацію необґрунтованих функцій, усунення дублювання у виконанні функцій тощо.

При проведенні функціонального обстеження необхідно виходити з таких засад:

- обстежуватися має сектор державного управління (або сектор державної політики), за умови, що між членами Кабінету Міністрів розподіляються усі питання державної політики, тобто немає жодного питання, за яке не відповідав би конкретний член Кабінету Міністрів;
- сектор державного управління охоплює не лише функції та повноваження самого міністерства, але й урядових органів, підпорядкованих відповідному міністру (сьогодні "урядових органів державного управління у складі відповідного міністерства") включно з територіальними органами (підрозділами), а також державних (урядових) установ, організацій, підприємств у системі міністерства. Сьогодні до сектору повинні включатися і державні комітети, діяльність яких спрямовується та координується відповідним міністром. В перспективі державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади (не міністерства), крім тих, що визначені Конституцією України, як правило, повинні бути реорганізовані в урядові органи або ліквідовані.

Вихідними умовами для визначення оптимального рівня виконання публічних функцій¹⁵ є структурні зміни (одночасні або попередні) в органах виконавчої влади, виходячи з того, що головним завданням міністерств є формування державної політики у відповідних секторах державного управління.

¹⁵ При цьому основним напрямком державної політики має бути децентралізація публічних функцій на рівень органів місцевого самоврядування (наскільки це можливо з точки зору раціональності).

Апарат міністерства має забезпечувати виконання міністром його функцій та повноважень, здійснювати контроль за виконанням законодавства та реалізацією Програми діяльності Кабінету Міністрів України у сфері відповідальності міністра.

Апарат міністерства має складатися з департаментів і секретаріату. Кількість департаментів у міністерствах має бути суттєво скорочена. При цьому внутрішня структура апарату міністерства має визначатися на основі ключових функцій (основних напрямків роботи) міністерства.

Для правового обслуговування, організаційного та матеріально-технічного забезпечення діяльності міністерства та виконання інших допоміжних функцій у всіх міністерствах має утворюватися однотипний секретаріат. До складу секретаріату міністерства мають входити структурні підрозділи з питань правового обслуговування, інформаційно-аналітичного забезпечення, бюджету і фінансів, діловодства та інформатизації, персоналу, міжнародних зв'язків та протоколу, мобілізаційної підготовки, захисту інформації, державних закупівель, прийому громадян (з загальних питань), матеріально-технічного забезпечення та інші допоміжні служби.

Усі "зовнішні відносини" з фізичними та юридичними особами, тобто вся адміністративна діяльність, має здійснюватись урядовими органами. Зокрема, урядові органи мають утворюватись для здійснення керівництва окремими галузями або підгалузями в межах відповідних секторів державного управління (служба); або для надання реєстраційно-дозвільних та інших адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, а також управління державними підприємствами та установами (агентство); або для здійснення контрольно-наглядових функцій (інспекція).

Саме урядові органи зі своєю територіальною мережею мають складати найбільшу групу органів за кількістю та за чисельністю службовців у системі виконавчої влади.

У міністерств не має потреби утворювати територіальну мережу власних органів (підрозділів). За певних умов, територіальні органи на рівні області можуть бути у міністерствах внутрішніх справ, фінансів, юстиції для здійснення координаційних та контрольних функцій.

Виходячи з визначених вище організаційно-структурних змін, а також виходячи з принципу розмежування політичних та адміністративних функцій, доцільно наступним чином вирішувати питання про оптимальний (раціональний) рівень реалізації відповідних функцій:

- **програмно-політичні функції** (підготовка документів державної політики концепцій, стратегій, програм тощо) мають здійснюватись апаратом міністерства (функціональними департаментами);
- **функція нормативного регулювання** в межах виконавчої влади має реалізовуватись Кабінетом Міністрів України або міністром (затвердження інструкцій тощо);

- **нормопроектна функція** (розробка законопроектів, проектів постанов Кабінету Міністрів України, проектів нормативно-правових актів міністерства) має виконуватись апаратом міністерства (функціональними департаментами);
- **інформаційно-аналітична функція** (збір, аналіз, узагальнення інформації у відповідній сфері державної політики тощо) має реалізовуватись насамперед апаратом міністерства (функціональними департаментами), а також окремими консультативно-дорадчими органами (зокрема, колегією міністерства);
- **управління підпорядкованими органами, підприємствами, установам, організаціями** (вирішення установчих та кадрових питань, контроль, аудит, координація діяльності тощо) має здійснюватись, як міністерством безпосередньо (функціональними департаментами або визначеними міністром посадовими особами), так і через уповноважені урядові органи;
- **надання адміністративних послуг** (видача дозволів, ліцензій, реєстраційних документів фізичним та юридичним особам), має здійснюватись урядовими органами. При можливості повноваження щодо надання адміністративних послуг повинні передаватися (делегуватися) органам місцевого самоврядування та іншим чином наблизитися до "споживача";
- **контрольно-наглядіві функції** (здійснення контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів у відповідному секторі державного управління, застосування заходів адміністративної відповідальності до правопорушників) мають здійснюватися відповідними урядовими органами;
- **розгляд скарг** приватних осіб в адміністративному порядку має здійснюватись в межах урядового органу (з урахуванням їх територіальної організації). Для розгляду скарг доцільно утворювати спеціальні апеляційні підрозділи;
- **внутрішнє адміністрування** (управління персоналом, бухгалтерія тощо, спрямоване на організацію власної діяльності органу) доцільно виокремлювати в структурі органу в окремий підрозділ (секретаріат).

Наразі, деякі міністерства та урядові органи здійснюють також *господарську діяльність*, зокрема, надають "платні послуги" господарського характеру (наприклад, ксерокопіювання, ламінування документів тощо). Такі функції в органах виконавчої влади повинні бути скасовані.

Зустрічається і більш узагальнена класифікація функцій¹⁸:

1) **розробка політичних функцій**. Включає в себе довгострокове планування розвитку сектору державного управління, формування, аналіз та

¹⁶ Функціональний аналіз органів державного управління: реорганізація підведомствених організацій і територіальних органів державного управління. Методологія. 2003. Мировой банк Вашингтон/Москва

оцінку ефективності політики в секторі державного управління, а також нормотворчу та нормопроекту діяльність;

2) **функції координації, нагляду та контролю** (координація діяльності між різними органами управління, контроль над підпорядкованими підрозділами, урядовими органами та установами, підприємствами та організаціями);

3) **надання послуг** (як населенню, так і іншим державним органам);

4) **функції підтримки (внутрішнє адміністрування)**. Сукупність функцій по обслуговуванню поточної діяльності органу влади - бухгалтерія, управління персоналом, інформаційне забезпечення, секретарські послуги;

5) **регулюючі функції**. Ліцензування, сертифікація, видача різноманітних довідок, проведення перевірок дотримання законодавства.

Проте, на наш погляд, таке узагальнення не зовсім виправдане, оскільки ускладнює надалі раціональний розподіл функцій.

Методика функціонального обстеження передбачає проведення таких заходів:

1. Дослідження нормативних документів, якими встановлені мета, цілі та завдання діяльності обстежуваного органу виконавчої влади.

2. Визначення функцій, що виконуються обстежуваним органом виконавчої влади, їх деталізація і розподіл за пріоритетами.

3. Персональні (анонімні) інтерв'ю з працівниками різного рівня (керівниками органу, підрозділів, рядовими службовцями) з метою визначення того, як працівники самі оцінюють важливість і доцільність виконання своїх функцій, які вони бачать зв'язки своїх функцій з функціями, що виконуються працівниками їхнього підрозділу, інших підрозділів обстежуваного органу чи інших органів виконавчої влади. Це дасть змогу створити картину внутрішніх і зовнішніх вертикальних та горизонтальних зв'язків обстежуваного органу, які впливають на характер і якість його діяльності.

4. Семінари-обговорення спільно з працівниками щодо виконуваних ними функцій. Це дасть змогу розподілити функції за пріоритетами, встановити критерії ефективності їх виконання і в кінцевому підсумку допомогти працівникам обстежуваного органу здійснити самооцінку своєї діяльності й намітити шляхи для її вдосконалення.

5. Соціологічні дослідження у "навколишньому середовищі" обстежуваного органу — серед працівників підприємств і організацій сектора, яким керує обстежуваний орган, представників суспільних груп, на задоволення інтересів яких спрямована діяльність обстежуваного органу, недержавних підприємств і організацій, причетних чи зацікавлених у діяльності цього органу щодо доцільності виконання тих чи інших функцій.

6. Узагальнення результатів функціонального обстеження, їх відкрите обговорення з працівниками обстежуваного органу, дасть змогу спільно розробити реальні пропозиції щодо покращення його діяльності, організувати в разі потреби додаткові дослідження, підготувати проекти необхідних нормативних документів для офіційного затвердження запланованих змін.

Проект Методики функціонального обстеження додається (див. Додаток №5).

При цьому, принциповими змінами порівняно з чинними нормативно-правовими актами¹⁷ є пропозиція щодо підвищення суб'єкта відповідального за проведення функціональних обстежень. Лише у разі, коли споживачем цієї роботи буде безпосередньо Кабінет Міністрів України (в ідеалі — в особі окремого члена Кабінету Міністрів України з питань адміністративної реформи), можна сподіватися на ефективність функціональних обстежень. Відповідно і замовником функціонального обстеження має бути Кабінет Міністрів України. Голодержслужба ж цілком може виконувати функції провідної експертної установи з проблематики функціональних обстежень. Кабінет Міністрів України також повинен затверджувати звіт про результати проведення функціонального обстеження (а не керівник обстежуваного органу як це є сьогодні) та визначатися із заходами щодо впровадження рекомендацій звіту. Загалом, на наш погляд, це одна з причин невикористання сьогодні інструменту функціональних обстежень, їх "ліберальність".

Певні запитання на сьогодні є і до чинної типології функцій. Зокрема, у чинному Порядку їх (типів функцій) виділяють дев'ять: політично-програмна, нормопроектувальна, *правозахисна*, координаційна, *регулятивна*, *міжнародна*, надання управлінських послуг, контрольна-наглядова, управління державних майном. Про наше бачення критеріїв більш точного визначення типів функцій та власне типологію зазначено вище.

Очевидно, що наслідками функціонального обстеження можуть бути як структурно-організаційні зміни в органах виконавчої влади (утворення, реорганізації, ліквідації органів, реформування внутрішніх структур (апаратів)), так і зміни процедур. В цьому контексті, потребуватимуть розробки Положення про порядок утворення, реорганізацію та ліквідацію ЦОВВ, а також урядових органів. Також, доцільно розробити зразок установчого подання, яке повинно містити пропозиції щодо місії, завдань та функцій новостворюваного або реорганізованого органу, а також щодо штатної чисельності та розміру асигнувань на його утримання або аргументи щодо необхідності ліквідації відповідного органу. В ідеалі, будь-які структурні зміни повинні відбуватися лише після функціональних обстежень.

¹⁷ Насамперед, йдеться про Порядок проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади, затверджений Наказом Головного управління державної служби України №189 від 29.07.2005, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 17 серпня 2005 р. за № 901/11181.

10. Визначення місій міністерств

Однією з особливостей діючої адміністративної системи є її концептуальна статичність. Органи виконавчої влади мають компетенцію, тобто сектор державної політики за який вони відповідають, та завдання, тобто перелік постійних задач, які орган повинен виконувати. Але на програмному рівні не закладаються динамічні ознаки адміністративної системи, зокрема місії, тобто основний напрямок розвитку певного сектору державного управління, та цілі міністерств, тобто перелік завдань, які міністерство повинно досягти через певний строк.

Як наслідок, міністри знають, що вони мають право роботи, але не завжди мають уявлення, **для чого**. Відповідно, складно встановити ефективність та результативність їх роботи. Тому, впорядкування діяльності уряду та міністерств необхідно поряд зі статичними ознаками закріпити і динамічні ознаки — місії та цілі.

Місію міністерства (органу) слід розглядати як його призначення для суспільства.

Цілі — це результати, яких слід досягти протягом певного періоду часу для виконання місії.

Світова практика свідчить про різноманітність форм закріплення динамічних ознак. Наприклад, в США це плани міністерств, що розробляються на виконання закону про оцінку результатів ефективності Уряду від 1993 р. (Government Performance Results Act of 1993). В Російській Федерації це програма уряду та документи під назвою "основні напрямки роботи міністерства", що ухвалюються урядом кожні три роки.

Україна конче потребує запровадження аналогічної практики. Можливим видається наступний варіант: місії та цілі міністерств закріплюються в Програмі Уряду і розвиваються у відповідних програмах міністерств. Інший варіант — місії визначаються у положенні про орган.

Місії міністерств повинні ґрунтуватися на ідеології Уряду, на основній ідеї, що повинен реалізувати Уряд. Наприклад, якщо прийнято рішення про інтеграцію в ЕС, то всі місії всіх міністерств повинні бути засновані на цій ідеї, а цілі міністерств, відповідно, повинні сприяти досягненню Україною копенгагенських критеріїв.

Як програма Уряду, так і програми міністерств, що затверджуються Кабінетом Міністрів, повинні бути розраховані на максимальний строк діяльності Уряду — п'ять років. При цьому кожний рік міністерства повинні звітувати перед Урядом та Парламентом про результати виконання програм і, за потреби, переглядати свої цілі (але не місію). Місії можуть переглядатися у разі відправлення Уряду у відставку та формування нового складу Кабінету Міністрів. При цьому місії і цілі повинні кореспондуватися з компетенцією та завданнями міністерств, що закріплені у відповідних законах та

положеннях про міністерства.

Необхідно також зважати на ряд проблем, що мають системний, "міжміністерський" характер, зокрема адміністративна реформа, інтеграція в ЄС тощо. Оптимальним виходом з цієї ситуації є створення "тимчасових" посад рівня віце-прем'єр-міністра (або введення посад "міністра без портфеля") для вирішення таких "строкових" питань, що стоять перед Урядом.

Крім того, за реалізацію державної політики в цілому ряді секторів відповідають не члени Уряду, а керівники органів влади, що не входять до складу Кабінету Міністрів (за питання приватизації відповідає Фонд державного майна, конкуренцією опікується Антимонопольний комітет України, а державною безпекою — Служба безпеки України). Тобто, компетенція, завдання, місія і цілі діяльності Уряду є значно ширшими, ніж компетенція, завдання, місія і цілі кожного окремого міністерства. Отже, для того, щоб охопити місію і цілі виконавчої влади в усіх секторах державної політики необхідно описувати місію і цілі всіх центральних органів виконавчої влади, а також деяких урядових органів, установ та підприємств, а не тільки міністерств.

Сьогодні більшість міністерств взагалі не мають визначеної місії. Чи не єдиним винятком є Міністерство юстиції України.

На офіційній веб-сторінці Мін'юсту¹⁸ визначено місію, пріоритетні цілі та основну функцію Мін'юсту:

Місія Міністерства: Міністерство юстиції має забезпечувати демократичний розвиток суспільства з метою зміцнення прав і свобод людини через запровадження принципу верховенства права в системі юстиції відповідно до європейських стандартів.

Пріоритетні цілі:

- забезпечення ефективного доступу громадян до правосуддя;
- захист прав людини шляхом надання ефективних юридичних послуг у прозорий та відповідальний спосіб;
- врахування громадської думки у системі органів юстиції;
- запобігання та протидія корупції.

Основна функція: Міністерство має бути гарантом того, що система юстиції функціонуватиме для забезпечення захисту прав людини через дієвий та ефективний доступ до правосуддя, зокрема, й шляхом якісного надання послуг в системі юстиції.

¹⁸ <http://www.minjust.gov.ua/?do=d&did=6970>

Виходячи з завдання утворення секторних міністерств, можна запропонувати наступний перелік місій міністерств:

місією **Міністерства юстиції** є забезпечення верховенства права в Україні, гарантування захисту прав та свобод людини і громадянина;

місією **Міністерства внутрішніх справ** є забезпечення державної та суспільної безпеки, законності та правопорядку, гарантування дотримання прав та свобод людини і громадянина;

місією **Міністерства фінансів** є забезпечення росту доходів Державного бюджету України та контроль за законністю і ефективністю використання державних фінансів;

місією **Міністерства економіки** є забезпечення найсприятливіших умов для розвитку підприємництва та залучення інвестицій;

місією **Міністерства праці та соціальної політики** є забезпечення належного рівня умов трудової діяльності та соціальної захищеності громадян, підвищення якості соціальних послуг;

місією **Міністерства палива та енергетики** є забезпечення достатнього та стабільного функціонування ринку паливно-енергетичних ресурсів, стимулювання економії енергетичних ресурсів;

місією **Міністерства транспорту та зв'язку** є забезпечення безперебійного функціонування та розвитку інформаційно-транспортної інфраструктури суспільства;

місією **Міністерства промислової політики** є сприяння формуванню конкурентного виробничого потенціалу, забезпечення підвищення ефективності та конкурентоспроможності національної промисловості;

місією **Міністерства аграрної політики** є сприяння ефективному функціонуванню агропромислового комплексу, гарантування забезпеченості українського ринку продуктами харчування та їх безпеки;

місією **Міністерства освіти і науки** є забезпечення ефективного функціонування системи якісної та доступної освіти, розвитку української фундаментальної та прикладної науки;

місією **Міністерства охорони навколишнього природного середовища** є охорона та відтворення безпечного для життя і здоров'я громадян довкілля, раціональне використання природних ресурсів.

місією **Міністерства охорони здоров'я** є забезпечення права громадян на охорону здоров'я, медичну допомогу, та якісні медичні послуги;

місією **Міністерства культури і туризму** є забезпечення охорони культурної спадщини, розвиток туристичної сфери в Україні, розвиток культури та спорту;

місією **Міністерства закордонних справ** є забезпечення національних інтересів України за кордоном та формування позитивного образу України у світі;

місією **Міністерства оборони** є забезпечення підтримки на належному рівні обороноздатності держави та захисту України у випадку збройної агресії проти неї або збройного конфлікту.

Співвідношення категорій "сфера відповідальності", "завдання", "місія" та "цілі" можна розглянути на прикладі двох міністерств (Міністерства економіки та Міністерства праці та соціальної політики):

Міністерство економіки України

Сфера відповідальності (сектор державної політики) — політика економічного і соціального розвитку України.

Завдання:

- участь у формуванні державної політики економічного і соціального розвитку України, розроблення механізмів її реалізації, прогнозів економічного та соціального розвитку на середньо- та короткостроковий періоди та відповідних програмних документів;
- створення сприятливих економічних умов для функціонування суб'єктів господарювання всіх форм власності, розвитку ринкових відносин, конкурентного середовища; участь у реалізації антимонопольної політики;
- розроблення пропозицій щодо формування державної політики у сфері реалізації прав власності;

Місія: забезпечення найсприятливіших умов для розвитку підприємництва та залучення інвестицій.

Пріоритетні цілі:

- спрощення процедури започаткування підприємницької діяльності;
- запровадження відкритих, конкурентних умов доступу до окремих сегментів ринку (видобуток корисних копалин, житлове будівництво, ремонт та будівництво доріг тощо);
- завершення переговорного процесу з країнами — членами СОТ та забезпечення вступу України до цієї міжнародної організації.

Міністерство праці та соціальної політики України

Сфера відповідальності (сектор державної політики) — сфери зайнятості, соціального захисту населення, соціального страхування,

оплати, нормування та стимулювання праці, умов праці, пенсійного забезпечення, соціального обслуговування населення, соціально-трудова відносин, трудової міграції.

Завдання:

- участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері зайнятості, соціального захисту населення;
- керівництво діяльністю державної служби зайнятості, проведення заходів, пов'язаних з ефективним функціонуванням ринку праці, сприяння раціональній, продуктивній і вільно обраній зайнятості, підвищенню якості і конкурентоспроможності робочої сили;
- розроблення і здійснення заходів для посилення мотивації до праці, вдосконалення її оплати, організації та нормування.

Місія: забезпечення належного рівня умов трудової діяльності та соціальної захищеності громадян, підвищення якості соціальних послуг.

Пріоритетні цілі:

- удосконалення законодавства щодо порядку та критеріїв визначення мінімальної заробітної плати та законодавче забезпечення запровадження мінімальної погодинної заробітної плати як державного соціального стандарту;
- розв'язання проблеми бідності;
- соціальний захист громадян України, які працюють за кордоном.

11. Оновлення положень про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади

Одним із завдань Плану дій щодо реформування системи органів виконавчої влади є необхідність зміни підходу до такого інструменту державного управління як "положення про орган". Проте, це формальне завдання, яке впливає із конституційних змін у повноваженнях Президента України та Кабінету Міністрів України (хоча, на наш погляд, раніше Президент затверджував положення про центральні органи виконавчої влади без належної правової підстави), дозволяє зробити "положення" дієвим інструментом державного управління.

Сьогодні положення про міністерство (та й інші центральні органи виконавчої влади) складаються за схемою: сфера відповідальності; якими актами керується орган; завдання, перелік функцій та повноважень органу; перелік повноважень посадових осіб (окремо — міністра); територіальна структура; норми про право на видання актів, колегію, наукову раду (і інші типові положення, що стосуються організації та діяльності органу).

Перша проблема таких "положень", проблема легітимності. Очевидно, що положення не повинно вступати в конфлікт з конституційними приписами щодо виключно законодавчого регулювання повноважень та організації діяльності органів виконавчої влади. Відтак у положенні необхідно зазначати лише специфіку, яка стосується даного органу.

Зокрема, зважаючи на зарубіжний досвід, здається за доцільне відображати в положенні про міністерство (як і інший центральний орган виконавчої влади):

- сферу відповідальності (сектор державної політики);
- місію (тобто призначення для суспільства. Детальніше про цю проблему зазначено у попередньому пункті Плану);
- систему міністерства (конкретні урядові органи, установи, організації та підприємства);
- перелік законодавчих актів відповідальність за виконання яких несе міністерство.

Навіть проблема "збирання" в положенні про міністерство повноважень закріплених за "спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань..." видається не такою принциповою (можливо навіть недоцільною), якщо буде чітко вказано в положенні, за які саме закони відповідає міністерство, і функції яких "спеціально уповноважених органів" виконує.

На наш погляд, такий підхід дозволить у положенні про міністерство чітко відобразити конкретні параметри його діяльності.

Положення про міністерство повинно затверджуватися Кабінетом Міністрів України (які визначено Законом "Про Кабінет Міністрів України"), можливо — за поданням міністра.

Але для впровадження цього нового підходу Уряду доцільно затвердити нове Типове положення про міністерство.

12. Впорядкування структур апаратів міністерств

Для здійснення керівництва апаратом міністерства, забезпечення інституційної пам'яті міністерства та стабільності державної служби, слід повернути посаду державного (постійного) секретаря міністерства — посадової особи зі статусом державного службовця. Про проблеми розмежування політичних та адміністративних функцій, статус державного секретаря міністерства та процедуру його призначення детально зазначено в підрозділі №6.

У даному підрозділі розглядається проблематика внутрішньої організації міністерства, в тій частині, що сьогодні охоплюється поняттям "центральний апарат міністерства".

Вади сьогоденної побудови апарату є очевидними. Зокрема, заплутана і непрозора структура, що виправдовує неспроможність до виконання функцій аналізу, планування і координації державної політики, а також контролю за реалізацією державної політики тощо (дуже вдало, на наш погляд, про проблеми апаратів вітчизняних міністерств зазначено в експертному висновку Департаменту юстиції, законодавства та державної служби програми SIGMA/OECD на запит Головдержслужби - з цієї причини даний висновок додається в повному обсязі — Додаток №6).

Крім того, надзвичайно цікавим є досвід Канади щодо побудови міністерств. Відповідна інформація, підготовлена в рамках Проекту канадським експертом *Девідом Елдером*, наводиться у Додатку №7 — Структура міністерства. Приклад Міністерства (Департаменту) з питань природних ресурсів Канади.

Проект Закону "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади" фактично передбачає, що функціональні департаменти міністерств мають бути суттєво укрупнені. Тобто внутрішня структура апарату міністерства має визначатися на основі ключових функцій (основних напрямків роботи) міністерства. Департамент міністерства — це найбільший структурний підрозділ апарату міністерства, що утворюється за цими основними напрямками діяльності міністерства.

Для правового обслуговування, організаційного та матеріально-технічного забезпечення діяльності міністерства та виконання інших допоміжних функцій має утворюватися секретаріат міністерства. Тобто обслуговуючі підрозділи апарату міністерства — об'єднані в секретаріат міністерства повинні утворюватися за однотипною структурою для усіх міністерств. До складу секретаріату міністерства, зокрема, можуть входити структурні підрозділи з питань:

- 1) правового обслуговування;
- 2) інформаційно-аналітичного забезпечення;

- 3) бюджету і фінансів;
- 4) діловодства та інформатизації;
- 5) персоналу;
- 6) міжнародних контактів і протоколу;
- 7) мобілізаційної підготовки;
- 8) захисту інформації;

9) державних закупівель (в частині, що знаходиться поза сферою компетенції відповідного урядового органу в системі Міністерства економіки);

10) прийому громадян (з загальних питань, тобто крім справ, коли приватна особа звертається за сприянням у реалізації суб'єктивних прав або законних інтересів, або їх захистом);

- 11) матеріально-технічного забезпечення;
- 12) інші допоміжні служби.

Проект Закону "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади" передбачає, що керівник секретаріату міністерства за посадою є заступником державного секретаря міністерства. Керівник секретаріату міністерства призначається на посаду та звільняється з посади міністром за поданням державного секретаря міністерства в порядку, передбаченому законодавством про державну службу.

Бачення структури міністерства (включно з секретаріатом міністерства) та системи міністерства за проектом Закону "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади" подається у Додатку №8. Також у цьому Додатку подаються два зразки структури міністерства на прикладі МВС та Мінюсту.

Серед заходів, які повинні здійснюватися в рамках реалізації Плану, окрему вагу варто звернути на впорядкування патронатних служб членів Кабінету Міністрів України. Зокрема, доцільно розробити рекомендаційну структуру патронатної служби міністра.

Для покращення інформаційно-аналітичного та консультативного забезпечення міністра, необхідно продовжити перетворення колегії міністерства у консультативно-дорадчий орган міністра, до складу якого мають входити державний секретар міністерства, керівники урядових органів підпорядкованих міністру, представники відповідних парламентських комітетів, інших органів державної влади, установ, громадських організацій, науковці та інші особи. На даному етапі фактично йдеться про впровадження положень Указу Президента України "Про колегію міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади" від 31 грудня 2005 року N1902/2005.

Одним з центральних питань у реформуванні міністерств має стати зміна підходів до територіальної організації виконавчої влади. За загальним правилом, більшість міністерств не потребуватимуть територіальної мережі власних підрозділів (органів), оскільки основним завданням міністерств як політичних органів є забезпечення діяльності міністра: розробка державної політики та проектів нормативних актів тощо. Проте ці питання можуть вирішуватися тривалий час. На сьогодні ж важливо вирішити проблему співвідношення повноважень і взаємодії територіальних органів ЦОВВ та урядових органів і місцевих державних адміністрацій.

13. Уніфікація порядку спрямування та координації міністерствами інших центральних органів виконавчої влади

Насамперед, варто зазначити, що за загальним правилом, "державних комітетів" та інших ЦООВ (не міністерств) має бути якомога менше. Більшість сьогодишніх "інших ЦОВВ" (не міністерств) необхідно реорганізувати в урядові органи.

Відповідно, питання ЦОВВ (не міністерств) до їх реорганізації в урядові органи повинні представлятися в Кабінеті Міністрів України через відповідних міністрів, з використанням сьогодишнього механізму "спрямування та координації".

Основні проблеми пов'язані з реалізацією зазначеного механізму (насамперед це стосується внесення міністром пропозицій щодо призначення на посаду та звільнення з посади керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників, що належать до сфери спрямування і координації міністра) усунено постановами Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Порядку спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів" від 21.12.2005 року №1229 та "Про спрямування і координацію діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів" від 23.02.2006 №207.

Отже, тепер правових перепон уніфікації механізму спрямування та координації міністрами діяльності інших ЦОВВ немає. Проте політичну волю до реального виконання відповідних приписів Уряду ще слід буде підтвердити. Зокрема, це стосується ЦООВ, що спрямовуються і координуються Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів, а саме — податкової та митної служб.

14. Впорядкування відносин Кабінету Міністрів України з центральними органами виконавчої влади із спеціальним статусом

Насамперед слід повторити застереження, зазначене у підрозділі викладеному вище. ЦОВВ — не міністерств повинно бути якомога менше. Ця теза особливо стосується так званих "ЦОВВ зі спеціальним статусом". Донедавна цей статус давався органам, вплив Кабінету Міністрів України на які зводився до мінімуму.

Формальний критерій, який раніше використовувався для надання "спеціального статусу" — наявність законодавчого регулювання (окремого закону), не може вважатися коректним. Усі органи виконавчої влади мають діяти на підставі закону.

Проте, окремо від міністерств повинні функціонувати ЦОВВ, вплив Кабінету Міністрів на які має бути обмеженим, зважаючи на положення Конституції України. Зокрема, в Основному Законі виокремлено порядок призначення та звільнення керівників Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, а також Служби безпеки України. Ці органи (можливо за винятком Державного комітету телебачення і радіомовлення), частину своїх повноважень повинні здійснювати "автономно" від Уряду.

Відповідно, більшість інших органів, які сьогодні мають "спеціальний статус" повинні бути перетворені в урядові органи. Зокрема, це стосується сьогоднішніх "ЦОВВ зі спеціальним статусом" — Адміністрації державної прикордонної служби, Державної митної служби, Державної податкової адміністрації, Державної служби експортного контролю, Державної судової адміністрації, Державного департаменту з питань виконання покарань, Державного комітету статистики, Державного комітету фінансового моніторингу, Державного комітету ядерного регулювання, Державного комітету з питань технічного регулювання та споживчої політики Національного космічного агентства, Національного агентства з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів та Державного агентства з інвестицій та інновацій.

Деякі з "ЦОВВ і спеціальним статусом" мають бути виокремлені в окрему категорію — "регуляторні органи" (наприклад, це Національна комісія з питань регулювання зв'язку України, Національна комісія регулювання електроенергетики). Про цю проблему буде зазначено в окремому підрозділі.

Відносини ж Уряду з Антимонопольним комітетом України, Фондом державного майна України, Службою безпеки України повинні бути чітко регламентовані на законодавчому рівні.

15. Підготовка реформи регуляторних органів

Вище зазначалося, що деякі з сьогodнішніх "ЦОВВ і спеціальним статусом" мають бути виокремлені в окрему категорію — "регуляторні органи". Зокрема, це стосується Національної комісії з питань регулювання зв'язку, Національної комісії регулювання електроенергетики тощо.

Проблема чіткого визначення ролі держави в регулюванні діяльності природних монополій та суміжних ринків спричинена необхідністю подолати практику прямого втручання в їх діяльність Кабінетом Міністрів. Сьогodні регуляторні органи, через недоліки у визначенні свого статусу у зв'язку з відсутністю конституційних передумов для цього, та пряму залежність від політичного керівництва держави, не завжди належно здійснюють свою регуляторну функцію. Як наслідок, державні підприємства, що займають домінуюче становище на відповідних ринках, мають можливість порушувати інтереси споживачів при встановленні цін/тарифів на товари та послуги, і не дотримуватись належної якості послуг, а Уряд — вирішувати соціальні проблеми населення за рахунок інших груп споживачів тощо.

Основною метою реформування державних регуляторних органів є забезпечення балансу інтересів споживачів, компаній-монополістів та держави в процесі прийняття рішень регуляторними органами шляхом:

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

Реформування системи державних регуляторних органів має передбачити:

- 1) визнання регуляторних органів окремою специфічною ланкою системи державного управління;
- 2) визначення сферами компетенції регуляторних органів, насамперед, енергетики, транспорту, зв'язку, житлово-комунального господарства;
- 3) вдосконалення порядку утворення та функціонування регуляторних органів (у разі необхідності — внесення змін до Конституції України в частині призначення керівництва та складу регуляторних органів);
- 4) забезпечення незалежності, незаангажованості та прозорості в діяльності регуляторних органів шляхом створення регуляторних органів

на основі паритетного представництва у їх складі (або наглядових структурах) усіх зацікавлених сторін — держави, споживачів та виробників, а також залучення зазначених суб'єктів до процедур прийняття рішень регуляторними органами.

Відтак на сьогоднішній день необхідно підготувати комплексний підхід до реформи регуляторних органів, яким має бути визначено місце регуляторних органів у системі органів влади, а також механізми врахування (захисту) інтересів споживачів та виробників у процедурі прийняття рішень регуляторними органами .

16. Реформування урядових органів

Найбільшу за кількістю та за чисельністю працівників групу органів у системі виконавчої влади мають складати урядові органи зі своєю територіальною мережею.

Урядові органи повинні здійснювати поточне адміністрування, тобто реалізацію законодавства через управління окремими підгалуззями (служба), надання адміністративних послуг та управління державними підприємствами (агентство), здійснення контрольно-наглядових функцій (інспекція).

Урядові органи повинні перебувати в системі міністерства, відповідно до розподілу повноважень між міністрами за секторами державної політики.

Ключові установчі та кадрові питання щодо цих органів мають вирішуватися Кабінетом Міністрів України 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:

- 1) нормативного регулювання з питань діяльності урядового органу (з правом подання відповідних проектів керівником урядового органу);
- 2) участі у формуванні бюджету урядового органу;
- 3) контролю за діяльністю урядового органу (через отримання звітної та іншої інформації тощо);
- 4) ініціювати заміну, звільнення керівника урядового органу.

Міністр та працівники міністерства не повинні мати права давати "доручення" керівнику чи іншим працівникам урядового органу.

Зважаючи, що ці положення не знайшли свого закріплення у Законі "Про Кабінет Міністрів України", важливо на період до ухвалення Закону "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади" врегулювати ці питання, тобто відносити між міністром та керівником урядового органу, принаймні на рівні актів Кабінету Міністрів України.

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 підбору 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).

Відповідні положення також передбачені проектом Закону "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади".

Проте, вже негайно, після набуття чинності Законом "Про Кабінет Міністрів України", необхідно переходити до першочергових кроків з реформування урядових органів. Усі суттєві зміни, пов'язані з реорганізацією або ліквідацією урядових органів повинні, здійснюватися лише за результатами функціонального обстеження органів виконавчої влади за секторами державної політики.

Формальними змінами у теперішньому статусі урядових органів є:

- зміна назви даного виду органів виконавчої влади ("урядові органи" замість "урядові органи *державного управління*");
- утворення урядових органів "в системі" міністерства, а не "у складі". Навіть ця термінологічна зміна повинна зняти проблему того, що ці органи є самостійними суб'єктами;
- власне можливість утворення урядових органів лише у системі *міністерств*, а не інших органів виконавчої влади. На сьогодні ця проблема є актуальною, оскільки урядові органи існують у складі "державних комітетів" (наприклад, Державна інспекція з контролю за використанням та охороною земель у складі — Державного комітету України по земельних ресурсах), "ЦОВВ зі спеціальним статусом" (наприклад, Державна інспекція зв'язку у складі Національної комісії з питань регулювання зв'язку України) тощо. Отже, такі урядові органи мають бути або перепідпорядковані міністрам або ліквідовані.

Принциповим питанням реформи урядових органів є розмежування і забезпечення цільового призначення різних урядових органів — служб, агентств, інспекцій. Цей розподіл на інституційному рівні повинен сприяти більшій ефективності діяльності урядових органів, завдяки застосуванню спеціальних організаційних підходів, порядку фінансування, вимог до персоналу, процедур діяльності тощо.

Важливо відзначити, що кандидатури на посаду керівника урядового органу повинні добиратися на конкурсних засадах. Конкурсна процедура повинна бути відкритою. До складу конкурсної комісії необхідно залучати різних представників сфери адміністрування урядового органу (споживачів послуг, представників громадськості, незалежних експертів тощо).

І останнє. Важливо розробити критерії оцінки діяльності урядових органів, в тому числі для служб та інспекцій, а також агентств (в частині управління державними підприємствами). Для агентств, що створюватимуться для надання адміністративних послуг оцінку діяльності слід здійснювати на основі критеріїв: доступності, зручності, результативності, професійності, поваги до особи, своєчасності тощо¹⁹. Відповідні стандарти можуть визначатися вже на виконання Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. №90-р.

¹⁹ Детальніше див.: Оцінка якості адміністративних послуг // Тимошук В.П., Кірмач А.В. - К.: Факт, 2005. - 88 с.

17. Передача Кабінетом Міністрів України своїх повноважень

Стаття 20 Закону "Про Кабінет Міністрів України" відкриває можливості для передачі Кабінетом Міністрів України своїх повноважень іншим органам виконавчої влади. Зокрема, визначено, що Кабінет Міністрів України може, в разі потреби, передавати, якщо інше не передбачено законом, для тимчасового чи безстрокового виконання окремі повноваження органам виконавчої влади з одночасною передачею їм фінансових і матеріальних ресурсів, необхідних для належного виконання таких повноважень.

Отже, необхідно розробити критерії і процедуру передачі повноважень Кабінету Міністрів, а також порядок контролю за виконанням таких повноважень. Зокрема, необхідно намагатися максимально "розвантажити" Уряд від адміністративних та індивідуальних питань. Відтак, необхідно провести аналіз існуючих повноважень Кабінету Міністрів України та підготувати пропозиції щодо їх передачі органам виконавчої влади та делегування органам місцевого самоврядування.

При цьому "передача" повноважень органам виконавчої влади здійснюватиметься власним рішенням Кабінету Міністрів, а "делегування" повноважень органам місцевого самоврядування може здійснюватися виключно законом.

Принципово важливо забезпечити постійний моніторинг виконання повноважень Кабінету Міністрів України, переданих іншим суб'єктам, оскільки, відповідно до Закону "Про Кабінет Міністрів України", Уряд встановлює контроль за виконанням переданих ним повноважень, несе відповідальність за результати їх виконання.

Використання інструментів "передачі" та делегування повинно позитивно вплинути на підвищення спроможності Уряду до виконання політичних функцій.

18. Затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України

Одним з завдань, які постануть перед Кабінетом Міністрів України після набуття чинності Законом України "Про Кабінет Міністрів України", стане розробка та затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України на заміну відповідного Тимчасового Регламенту.

Чинний Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України (далі — Регламент) потребує оновлення, в першу чергу, у частині регулювання процедури підготовки і ухвалення урядових рішень. Не дивлячись на те, що він містить положення щодо порядку розроблення концептуальних засад формування державної політики²⁰ та передбачає серед обов'язків міністрів, як членів Кабінету Міністрів, участь у розробленні та виконанні Програми діяльності Кабінету Міністрів України, реалізації державної політики у доручених їм сферах державного управління²¹, Регламент не містить викладу процедури формування політики, у якій роль міністра, як політика є, ключовою. Отже, у Регламенті необхідно чіткіше відобразити оновлену процедуру підготовки і ухвалення урядових рішень, з урахуванням відмінностей процедур схвалення політичних рішень (документів політики) та правових актів або їх проектів.

Як вже зазначалось вище, відповідальність за формування та реалізацію державної політики має розподілятися між членами Кабінету Міністрів за секторами державного управління. Таким чином, має бути забезпечена провідна роль міністерств, як головних суб'єктів розробки політики у відповідних секторах державного управління. При виборі варіанту державної політики міністр, як політична особа, має виступати виразником і захисником суспільно-політичних інтересів.

Саме з метою поліпшення якості роботи міністрів, а відповідно і міністерств у сфері формування політики, необхідно посилювати у складі міністерств аналітичні підрозділи, що забезпечуватимуть роботу міністерства шляхом проведення певних досліджень, аналізу політики, вироблення конкретних стратегій розвитку у конкретній сфері, програм вирішення тієї чи іншої суспільної проблеми, концепцій формування політики та реалізації рішень, які визначатимуться міністром²².

Ефективний процес вироблення політики має звільнити політиків від потреби ставати експертами в своєму секторі. Політичні лідери не мають бути спеціалістами у сфері своєї відповідальності і тим більше фаховими юристами, здатними оцінити нормативні акти. Робота політика полягає в

²⁰ Див. Розділ V Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 року № 915 (зі змінами та доповненнями).

²¹ Див. Розділ II Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 року № 915.

²² Див.: "Система розробки і здійснення публічних політик в Україні" - Колективна монографія під загальною редакцією О.П.Дем'янчука (Київ, "Факт", 2004. - 224 с) - с. — 58.

розгляді професійних порад, які йому пропонуються, і прийнятті рішень щодо варіантів, які має у своєму розпорядженні уряд у процесі вироблення політики²³.

Отже, ефективний процес вироблення політики:

- забезпечує, що політичні лідери працюють лише з питаннями найвищої важливості;
- гарантує, що політичні лідери мають можливість брати участь в обговореннях, знають, які питання обговорюються, та мають час для того, щоб розглянути аргументи та аналіз проблеми;
- звільняє політичних лідерів від потреби витратити час на технічні деталі та ставати галузевими експертами, якими мають бути державні службовці, що працюють з ними;
- забезпечує, що політичні лідери отримують консультації, потрібні для прийняття рішень²⁴.

Не менш важливим питанням є створення спеціальних підрозділів моніторингу політики (контрольно-аналітичних), які будуть проводити безперервний процес моніторингу. Результати моніторингу мають бути основою для оцінювання політики, тобто для визначення її корисності для суспільства в цілому, для окремих суспільних груп і галузей. Моніторинг та оцінювання дадуть змогу оперативно виявляти нові суспільні проблеми, розробляти пропозиції щодо їх вирішення та організувати розробку і затвердження нової або змін до існуючої державної політики.

Необхідною умовою ефективності роботи міністерства має бути здійснення діяльності міністерства на основі стратегічного плану.

Стратегічне планування — це процес вироблення довгострокової стратегії розвитку галузі, що фокусується на довгостроковій перспективі діяльності міністерства (та Уряду в цілому) у певному секторі державного управління і визначає цілі, засоби, за допомогою яких цілі можуть бути досягнуті, та очікувані результати розвитку; включає визначення місії.

Дані параметри повинні бути відображені в формалізованому документі (наприклад, у Стратегічному плані розвитку галузі).

Відповідно до стратегічного плану, має здійснюватися розробка державної політики у певному секторі державного управління.

Процес розробки політики повинен проходити етапи:

1. *Виявлення проблеми.* На цьому етапі відбувається аналіз подій і фактів, що свідчать про існування суспільної проблеми, їх осмислення та

²³ "Удосконалення процесу прийняття рішень. Рекомендації для секретаріату Кабінету Міністрів" (звіт секретаріатові Кабінету Міністрів України підготовлений Аلكсeм Судакoвим) - березень 2000 р., Новозеландський інститут економічних досліджень).

²⁴ Там само.

політичну інтерпретацію. Відповідно, вкрай важливо розвивати функцію аналізу політики (політичних досліджень).

2. *Розробка можливих варіантів заходів для вирішення суспільної проблеми.* Важливо, щоб на цьому етапі були розроблені й розглянуті декілька якісно різних альтернатив вирішення проблеми. Успіх значною мірою залежить від прогнозування можливих наслідків застосування кожного варіанту політики.

3. *Вибір, затвердження та організація виконання державної політики.* Роль міністра, як політика, у цьому питанні є ключовою. Міністр (самостійно чи у складі Уряду) повинен обрати оптимальний варіант вирішення проблеми і легітимізувати його. Це може відбуватися шляхом розробки проекту нормативного акта (законопроекту, проекту акта Кабінету Міністрів України, наказу міністра тощо), певної програми тощо.

Таким чином, необхідним є чітке дотримання ключових принципів, на основі яких формується державна політика:

- чітке визначення кінцевих результатів та врахування довготермінової перспективи, в тому числі можливих наслідків та впливу політики протягом наступних 5-10 років чи навіть довше;
- цілісний підхід до стратегічних завдань уряду, що сягає поза межі установчих інтересів (інституційних обмежень);
- формування політики відповідно до узгоджених цілей, задач та визначених результатів, а не навколо організаційних структур або існуючих функцій;
- усебічне врахування існуючої ситуації на національному, європейському та світовому рівні, вміння використовувати досвід інших країн;
- розробка цілеспрямованої та сегментованої політики з урахуванням потреб різних соціальних груп населення;
- постійний контроль та моніторинг за ефективністю використання державних коштів та витрат, відмова від них, якщо вони не є необхідними;
- справедливість стосовно людей, інтереси котрих державна політика прямо чи опосередковано зачіпає, а також до широкого загалу;
- активне залучення всіх головних зацікавлених сторін, громадян та організацій ззовні у процес розробки державної політики та програм. Для публічних консультацій (при виявленні проблем, розробці варіантів їх вирішення тощо) повинні використовуватися адекватні методи: фокус-групи, письмові консультації, дослідження, опитування громадської думки, анкетування, інтерв'ю, "гаряча лінія", консультативні групи, семінари (конференції), публічні слухання, громадські ради, дорадчі комітети, "відкриті" робочі групи тощо;

- вміння оцінювати та управляти ризиками у процесі розробки та здійснення політики;
- гнучкість та іноваційність, критичне ставлення до існуючих підходів та заохочення нових творчих ідей;
- урахування досвіду того, що спрацьовує, а що ні, через систематичне оцінювання;
- постійний перегляд поточної державної політики з метою забезпечення, щоб проблеми, які вона покликана розв'язувати, вирішувалися таким чином, щоб не нанести незапланованої шкоди в іншій сфері²⁵.

Важливим моментом є також необхідність чіткого визначення у Регламенті Кабінету Міністрів вимог до аналітичних документів для прийняття рішень, з якими працюватимуть члени Кабінету Міністрів та урядових комітетів. Для підвищення відповідальності та ефективності роботи Кабінету Міністрів та урядових комітетів необхідно забезпечити виконання умови, за якою ці органи мають працювати з аналітичними документами, а не з проектами нормативних актів при прийнятті рішень.

У питанні визначення вимог до аналітичних документів доцільним буде використання зарубіжного досвіду (в тому числі таких інструментів як "білі книги" та "зелені книги").

Аналітичні та інформаційні документи, що готуються в рамках аналізу державної політики, поділяються на дві групи, з урахуванням сфери їх використання: документи для зовнішнього та для внутрішнього використання²⁶.

Документи для зовнішнього використання призначені для обговорення в суспільстві або в колі зацікавлених осіб щодо майбутніх дій органів влади. Це документи трьох основних типів:

Програмні документи (заяви, концепції політики) — документи, що допомагають керівництву (країни, регіону) інформувати громадськість про обраний курс дій.

Зелена книга — інформативний документ щодо конкретної проблеми, який відображає бачення урядом певної проблеми (причини виникнення, актуальності, важливості, можливих принципів і механізмів її подолання тощо), але ще не містить конкретних шляхів і заходів її розв'язання. Надається для отримання зауважень та пропозицій парламенту, зацікавленим партіям, організаціям або особам, залученим до процесу консультацій. Її завдання — допомогти уряду привернути увагу громадян до

²⁵ Див.: Лобанов В.В. "Государственное управление и общественная политика" (СПб, Питер, 2004. - 448 с.) - с.106-107; матеріали презентації Міжнародного центру перспективних досліджень "Аналіз політики та вплив на державну політику: два відмінні світи? - М.Пол Браун, Університет Делхаузі, Галіфакс, Нова Скотія Канада - 13 лютого 2004 року); "Розробка державної політики. Аналітичні записки. / Укл. О.І.Кілієвич, В.Є.Романов" (К., видавництво "К.І.С.", 2002. - 320 с.) - с.260-264.

²⁶ Лобанов В.В. "Государственное управление и общественная политика" (СПб, Питер, 2004. - 448 с.) - с.130-131;

проблем або можливостей, що виникають, а також з'ясувати їх ставлення до можливих способів вирішення проблеми або використання наявних можливостей. Іноді такі інформативні документи стають концепцією для нового нормативно-правового акту. Результатом проведення консультацій і врахування пропозицій та рекомендацій може стати "біла книга".

Біла книга — це детальна інформація (докладна заява) про політику, яка представляє позицію уряду. Її завдання — допомогти керівництву поінформувати громадськість про політику, що запроваджується як відгук на нові потреби та можливості, і дізнатися про реакцію суспільства. Публікація "білої книги" зазвичай супроводжує виступ відповідного міністра в парламенті. Цей документ містить конкретні пропозиції щодо майбутніх дій, заходів, пропонованих відповідним органом влади для розв'язання проблеми. У певному сенсі Біла книга — це результат подальшої роботи над Зеленою книгою, у ній (з урахуванням обговорення проблеми й отриманих пропозицій щодо її розв'язання) орган влади виносить на суд широкої громадськості або зацікавлених осіб свої пропозиції щодо способів розв'язання проблеми. В той час, як Зелена книга окреслює обсяг проблем, що пропонуються для обговорення, Біла книга містить офіційні пропозиції щодо розробки конкретного напрямку політики та стає інструментом їх подальшого розвитку.

Документи для внутрішнього використання призначені для обговорення майбутніх дій органів влади, часто містять проекти майбутніх рішень з аналітичним обґрунтуванням доцільності майбутніх дій. Адресатами цієї групи документів є органи влади, хоча це і не виключає можливості ознайомлення громадськості та зацікавлених осіб з їхнім змістом (якщо немає обмежень, пов'язаних із державними таємницями). У цій групі можна виділити три типи документів:

Доповідна записка — призначена для того, щоб звернути увагу керівництва на існування певної актуальної проблеми й, можливо, запропонувати варіант її розв'язання.

Корпоративний аналітичний документ (аналітична записка) — призначена для того, щоб забезпечити керівництву (уряд) результатами аналізу політики й ознайомити його з рекомендаціями щодо найдоцільнішого варіанта розв'язання проблем політики.

Аналітичний документ міністерства (аналітична записка) — документ, подібний до попереднього, але його адресатом є певне міністерство (відомство), що відповідає за відповідний напрямок політики. Тому результати аналізу й рекомендації теж локалізуються цим напрямком політики й обмежуються сферою повноважень цього органу влади.

На відміну від документів для зовнішнього використання й доповідних записок, аналітичні документи зазвичай мають чітко окреслену структуру, вимоги до їхнього змістовного наповнення, встановлюються нормативними актами.

Аналітична записка є продуктом аналізу політики на етапі, що передує ухваленню рішення щодо проблеми політики. У ній викладаються результати дослідження проблеми й можливих шляхів її розв'язання, а також рекомендації про найкращий спосіб її подолання.

Успішно підготовлені документи в сфері аналізу політики мають загальні мету й завдання. Завдання будь-якого аналітичного документа/записки — інформувати виробників політики, як саме можна вдосконалити державну політику в певній галузі.

Документ у сфері аналізу політики суто практичний за своєю природою. Це не теоретичний і не узагальнювальний документ. Його завдання — *визначити й оцінити наявні варіанти політики в конкретній галузі*. Він має дати оцінку певному рішення шляхом критичного розгляду наявного й потенційно можливих варіантів політики. Цей документ готують, щоб допомогти суб'єктам прийняття рішень обрати оптимальний варіант політики, спрямований на розв'язання конкретної проблеми²⁷.

Обсяг та форма інформаційного та аналітичного матеріалу залежать від характеристики групи або посадової особи, для яких вони готуються. Можна виділити три цільові групи:

- *Політики*, які приймають рішення — для них готуються узагальнюючі записки та доповіді обсягом, як правило, не більше 5 сторінок;
- *Конкретні виконавці* (організації, групи спеціалістів, посадові особи), які забезпечуються інформаційними та аналітичними матеріалами з певної проблеми або програми, але обсяг не повинен перевищувати 20 сторінок;
- *Експерти та консультанти*, яким необхідні матеріали щодо поточних тенденцій, характеру проблем, змісту політики, статистичні дані тощо, і тут обсяг, як правило, не встановлюється, так як робота ведеться за конкретними запитами²⁸.

Узагальнюючи структурно-організаційну схему розробки та здійснення державної політики міністерством, можна відобразити наступним чином:

1. Аналітичні підрозділи апарату міністерства на основі моніторингу стану і змін у своїй галузі повинні виявляти проблеми, розробляти варіанти їх вирішення і при потребі організувати їх обговорення, а також розробку проектів політичних документів.

Такі аналітичні підрозділи повинні мати штат професійних аналітиків політики, що володіють необхідними навичками для формування порад з розробки політики та їх доведення до керівництва та здатні

²⁷ Див.: "Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень. Збірка документів і матеріалів" (К., видавництво "КІС.", 2004 - 210 с.) - с. 23-25; "Розробка державної політики. Аналітичні записки. / Укл. О.І.Кілієвич, В.Є.Романов" (К., видавництво "КІС.", 2002. - 320 с.) - с.293-294.

²⁸ Див.: Лобанов В.В. "Государственное управление и общественная политика" (СПб, Питер, 2004. - 448 с.) - с.131.

забезпечити надання професійно обґрунтованих порад міністрам та уряду з проблем та можливостей, притаманних відповідній галузі.

2. Міністр, на основі аналітичних документів, підготовлених аналітичними підрозділами апарату міністерства, як політична особа, представляє розроблені міністерством пропозиції на вищих рівнях державної влади (Кабінет Міністрів, Верховна Рада) для прийняття відповідних політичних рішень або сам приймає такі рішення в межах компетенції.

3. Апарат міністерства конкретизує (операціоналізує) прийняті норми, перетворюючи їх у конкретні заходи, і організовує здійснення цих заходів.

4. Система міністерства (насамперед, урядові органи) реалізовує державну політику, виконує закони та інші правові акти.

5. Контрольно-аналітичні підрозділи міністерства розробляють і здійснюють моніторинг змін, що відбуваються у відповідній галузі в результаті виконання державної політики та, в разі необхідності, звертають увагу на проблеми, що потребують вирішення.

Внутрішній моніторинг та контроль

В рамках адміністративної реформи, передбачається розділення політичних та адміністративних посад і реформування механізму взаємодії між міністерствами та урядовими органами. Діюча система моніторингу та контролю не пристосована до таких змін.

Зокрема, для оцінювання діяльності як міністерств, так і органів, що входять в систему даного міністерства, необхідно ввести систему моніторингу політики (зараз підлягає системному контролю з боку Рахункової палати та КПУ тільки законність витрачання бюджетних коштів, "контрольні" підрозділи центральних апаратів міністерств контролюють, насамперед, виконання доручень керівників органів державної влади). Для зміни ситуації необхідно запровадити нову систему звітності органів виконавчої влади — кожне міністерство повинно на підставі Програми діяльності Кабінету Міністрів готувати та затверджувати програму на кілька років, а за результатами кожного року складати звіт про виконання програми. В звіті має аналізуватись не тільки законність витрачання бюджетних коштів, але й ефективність та результативність.

Для оцінювання діяльності урядових органів необхідно також здійснити реформу системи внутрішнього моніторингу та контролю. Нині відносини у виконавчій владі ґрунтуються на механізмі "доручень". І ця система орієнтована не стільки на якісне виконання доручення, а на оперативну підготовку необхідної "відписки". Якщо, за діючої системи моніторингу та контролю органи, що безпосередньо здійснюють політику, інституційно відділити від органів, що формують політику (міністерства), то це

може призвести до втрати міністерствами контролю за реалізацією політики.

Для попередження наслідків необхідно здійснити наступні кроки:

- закріпити статус головного розпорядника бюджетних коштів за членами Уряду і надати їм право ініціювати збільшення/зменшення асигнувань, що виділяються на фінансування органів, що входять в систему міністерства та програм, за реалізацію який відповідає міністр;
- надати міністру право призначати/звільняти та/або вносити подання про призначення/звільнення керівників та заступників керівників органів, що входять до системи міністерства;
- створити при кожному міністерстві спеціальний підрозділ, що займається моніторингом та контролем виконання політики в даному секторі. При цьому цей підрозділ повинен використовувати принципово нову методику контролю — метод "оцінювання політики і програм" (*policy/program evaluation*)²⁹. Цей метод — це сукупність процедур, що направлені на діагностику та оцінювання досягнення цілей та впливу державної політики на суспільство та економіку.

Повний цикл оцінювання включає в себе три етапи: попереднє оцінювання (*pre-assesment*), моніторинг реалізації політики (*on-going evaluation*) та кінцеве оцінювання (*ex-post evaluation*). Попереднє оцінювання направлене на оцінку ситуації до прийняття рішення. В його межах досліджується: оцінка запланованих результатів, вибір найбільш ефективних шляхів досягнення запланованих результатів, калькуляція затрат. Необхідно встановити правило, що, без проведення такого оцінювання, забороняється приймати будь-які рішення щодо формування політики.

Під час моніторингу реалізації політики на підставі вимірювальних індикаторів здійснюється попередня оцінка реалізації того чи іншого політичного рішення. При необхідності здійснюється коректування політики.

В кінцевому оцінюванні (воно здійснюється як за наслідками закінчення реалізації будь-якої програми, так і за наслідками закінчення бюджетного року) аналізуються досягнуті результати, виявляються проблеми та даються рекомендації по їх ліквідації в майбутньому.

На Заході, в межах впровадження методу "оцінювання політики і програм", було розроблено та впроваджено в практику діяльності державних органів кілька технологій оцінювання владних рішень.

Зокрема:

- "*Cost-benefit analysis*" (метод аналізу результатів та витрат). Основою методу є оцінювання чистого економічного прибутку від реалізації будь-якого владного рішення в будь-який момент часу. Особливістю цього

²⁹ Evaluation in public-sector reform / ed. by Hellmut Wollmann, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2003. Ряд статей збірника опублікован в розділі "Оценивание программ и политик" сайта Политанализ.Ру (http://politanaliz.ru/art_list_108.html).

методу є той факт, що він дає можливість проаналізувати "непрямі", не фінансові вигоди, такі як зменшення смертності або аварійності, від реалізації владного рішення. Cost-benefit analysis застосовують в сферах, де дуже важко проаналізувати результативність державних видатків за допомогою фінансових інструментів: транспорт, освіта, культура та медицина³⁰.

- *"Cost-effectiveness analysis"* (метод аналізу ефективності витрат). За допомогою методу cost-effectiveness analysis є можливість встановити ефективність використання державних коштів в сферах, де дуже важко проаналізувати ефективність витрат при використанні бюджетних коштів. Як правило цей метод використовується при складанні бюджету для того щоб вибрати найбільш ефективний варіант використання бюджетних коштів (наприклад, побудувати школу в селі, чи придбати автобус для доставки дітей до школи в сусідньому селі)³¹.

- *"Value for money assessment"* (метод вартісної ефективності). Різновид "Cost-effectiveness analysis" за допомогою якого можна проаналізувати не тільки ефективність, але й рентабельність та економічність бюджетних витрат.

- *"Benchmarking"* (метод еталонного порівняння). За допомогою цього методу результати діяльності органу влади порівнюються з аналогічними результатами інших органів влади³². При цьому так звані "практики кращого врядування" (*best practices*) рішенням уряду розповсюджуються в усіх органах.

Наразі повномасштабне запровадження методу "оцінювання політики і програм" є вкрай складним питанням. Відтак є доцільним запровадження технології "оцінювання політики і програм" в якості пілотного проекту в одному з міністерств. Після того як в рамках пілотного проекту буде розроблено та напрацьовано повний комплект необхідних методик, метод "оцінювання політики і програм" можна запроваджувати в усіх органах виконавчої влади.

Важливим питанням є також питання **врегулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади**, та регламентування процедур підготовки нормативних актів, як зовнішнього спрямування (які мають загальний характер і врегульовують суспільні відносини між невизначеним колом осіб), так і внутрішнього спрямування (що мають організаційно-розпорядчий характер і врегульовують суспільні відносини у межах суб'єкта владних повноважень, який прийняв цей нормативний акт), в тому числі, на рівні Регламенту Кабінету Міністрів. Необхідно надати чіткі визначення та уніфікувати види нормативних актів органів виконавчої влади, їх найменування, а також виробити критерії застосування того чи іншого різновиду нормативних актів для врегулювання відповідних відносин.

³⁰ Office of Management and Budget of USA Circular No. A-94.

³¹ Circular A-94. Guidelines and discount rates for benefit-cost analysis of federal /USA/ programs.

³² United States general accounting office. Best practices methodology a new approach for improving government operations.

Підзаконні нормативні акти зовнішнього спрямування — це акти загальнообов'язкового характеру, які зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян, проголошені й гарантовані Конституцією та законами України, встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм їх реалізації, можуть прийматися (видаватися) лише державними політичними діячами. Державні службовці не повинні мати право здійснювати загальнообов'язкове нормативно-правове регулювання, яке є виявленням політичної волі, тому всі інші підзаконні акти є нормативно-правовими актами внутрішнього спрямування. Таким чином, необхідно передбачити, що у виконавчій владі виключне право видавати нормативно-правові акти ("зовнішнього спрямування") мають лише Кабінет Міністрів та міністри.

Нормативне регулювання є однією з основних форм впровадження політики, а нормопроектування є одним з найважливіших завдань міністерств, що включає декілька обов'язкових стадій.

Як вже зазначалось, для підвищення відповідальності та ефективності роботи Кабінету Міністрів та урядових комітетів необхідно забезпечити виконання умови, за якою ці органи мають працювати з аналітичними документами, а не з проектами нормативних актів при прийнятті рішень. Проекти нормативно-правових актів (як законопроектів, так і підзаконних актів) зовнішнього спрямування мають готуватися лише після обговорення та схвалення концепції такого нормативно-правового акта на засіданні урядового комітету та (або) затвердження на засіданні Кабінету Міністрів.

Таким чином, процес нормопроектування має починатись формулюванням нормотворчої ідеї (нормотворчої пропозиції), яка є усвідомленням та формулюванням того напрямку державної політики, який, на думку ініціатора проекту, слід врегулювати на рівні закону або підзаконного акту, тобто визначення цілей, досягти яких має майбутній нормативно-правовий акт, та підходів, які слід застосовувати при створенні проекту для втілення цих цілей. Нормотворча пропозиція повинна оформлюватись у вигляді *концепції проекту нормативного акта* — самостійного документу урядової політики, який містить всебічне обґрунтування вибору варіанта розв'язання проблеми, визначає засади розроблення нормативно-правової бази реалізації урядової політики та відповідає пріоритетам урядової політики у відповідному секторі управління.

Після схвалення концепції проекту нормативного акта, здійснюється підготовка проекту нормативного акта. Нормопроектна функція має виконуватись апаратом міністерства (функціональними департаментами).

Після підготовки проект нормативного акта реєструється та передається до структурного підрозділу Секретаріату Кабінету Міністрів,

який перевіряє проект акта на відповідність вимогам щодо оформлення (ці положення детально викладені у чинному Регламенті³³), але додатково проект має перевірятись на відповідність його положень положенням схваленої урядовим комітетом та (або) затвердженої на засіданні Кабінету Міністрів концепції цього нормативного акта. Запровадження такої процедури дозволить запобігти розгляду на засіданні урядових комітетів та (або) Кабінету Міністрів питань, які не відповідають напрямкам урядової політики у відповідних секторах управління.

³³ Див. Розділ VI Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 року № 915.

19. Впорядкування системи державних підприємств, установ, організацій

Повноцінна реформа виконавчої влади неможлива без реформування публічного сектору (публічних підприємств, установ та організацій) загалом.

Закон "Про Кабінет Міністрів України" визначить перелік установчих та кадрових повноважень Уряду щодо державних підприємств, установ, організацій.

Проте відкритими лишаються питання: у яких саме випадках можуть утворюватися такі юридичні особи, і в якій мірі Кабінет Міністрів України може втручатися в їхню діяльність? Чи тут в повному обсязі діють норми приватного права, чи публічні інтереси дозволяють встановлювати специфіку в відносинах?

На наш погляд, основним призначенням установ є надання публічних послуг, як правило, інтелектуального (або складного технологічного) характеру, у разі, якщо надання таких послуг потребує фінансування за рахунок публічних коштів. При цьому, створення саме установ є доцільним при прямому бюджетному фінансуванні відповідних інституцій.

Підприємства утворюються державними органами та органами місцевого самоврядування для виконання робіт та надання послуг, які не можуть (не хочуть) надаватися приватним сектором, але є необхідними для громадян та / або держави.

Статус підприємства має надаватися у кожному випадку, коли діяльність суб'єкта спрямована на отримання доходу. Державні підприємства доцільно утворювати (залишати) якщо необхідно зберегти довготривалий контроль над життєво-важливими для держави і суспільства ресурсами, існують інші стратегічні інтереси держави, або необхідні капіталовкладення, які не може забезпечити приватний сектор. Особливістю державних підприємств є те, що в організації своєї діяльності, на відміну від інших публічних суб'єктів, вони повинні функціонувати на базі приватного права. При цьому державне чи комунальне підприємство не повинно утворювати інших суб'єктів господарювання.

Публічному суб'єкту не може надаватися статус підприємства, якщо він здійснює розробку політики, контрольні або наглядові функції за іншими суб'єктами, видає адміністративні акти, повністю фінансується з державного чи місцевого бюджету.

Публічні установи та підприємства доцільно ліквідувати чи приватизувати, якщо: приватний сектор повністю забезпечує надання відповідних послуг, і приватна особа має можливість вільного вибору послуги.

Публічний сектор не повинен конкурувати з приватним сектором.

Багато інформації щодо сучасного стану публічного сектору України можна буде отримати за результатами функціональних обстежень органів виконавчої влади (за секторами державної політики). А одним з шляхів реформування публічного сектору може бути зміна порядку управління державною власністю. Зокрема, на наш погляд, від таких функцій має бути позбавлений безпосередньо Кабінет Міністрів та міністерства, а покладатися вони можуть на агентства. Такий досвід набув поширення в зарубіжній практиці. В Україні правовою підставою для такої реформи може бути норма Закону "Про Кабінет Міністрів України" про "передачу" Урядом своїх повноважень органам виконавчої влади, в тому числі щодо управління державними підприємствами.

Окремої уваги заслуговує проблема визначення форм та порядку координації та контролю діяльності державних господарських об'єднань, державних підприємств, установ і організацій. Отже, Україна ще мусить виробити чітку концепцію щодо публічного сектору.

20. Ухвалення підзаконних актів, що впливають із Закону України "Про Кабінет Міністрів України"

- Регламент Кабінету Міністрів України (Затверджується КМУ) — ч. 3 ст. 4.
- Положення про кожен урядовий орган (Затверджується КМУ) — ч. 2 ст. 22.
- Примірний перелік управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій (Затверджується КМУ) — ч.5 ст.24.
- Типові положення про управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій (Затверджується КМУ) — ч.5 ст.24
- Типовий регламент роботи місцевих державних адміністрацій (Затверджується КМУ) — ч.5 ст.24
- Перелік урядових комітетів (Затверджується КМУ за поданням Прем'єр-міністра України) — ч.2 ст. 49
- Персональний склад урядових комітетів (Затверджується КМУ за поданням Прем'єр-міністра України) — ч.2 ст. 49
- Структура Секретаріату Кабінету Міністрів України (Затверджується Державним секретарем за погодженням з Прем'єр-міністром України) — ч. 10 ст.50.
- Кошторис видатків Секретаріату КМУ (Затверджується КМУ за поданням Державного секретаря КМУ) — ч.12 ст.50
- Про приведення своїх нормативних актів у відповідність із цим Законом (КМУ) — п.п. 2 п. 4 Прикінцевих положень.

21. Ухвалення підзаконних нормативних актів, які впливають із проекту Закону України "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади"

- Положення про кожен центральний орган виконавчої влади, в якому визначаються завдання, функції, територіальна організація та інші питання його діяльності (Затверджує КМУ) - ч.3 ст. 6
- Порядок здійснення організаційних заходів щодо утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади (Визначається КМУ) - ч.4 ст. 7
- Порядок проведення конкурсу на посади державних секретарів міністерств (Визначається КМУ) - ч.2 ст. 16
- Положення про патронатну службу міністра (Затверджується міністром) - ч.1 ст.19
- Типове положення про урядовий орган (Затверджується КМУ) - ч.4 ст. 27
- Положення про територіальні підрозділи урядових органів (Затверджується керівником урядового органу) ч.3 ст. 31
- Критерії формування структури апарату "іншого центрального органу виконавчої влади" (Визначаються КМУ) - ч.2 ст. 34
- Умови обов'язкового державного страхування життя та здоров'я міністрів та їх заступників (Встановлюються) - ч. 1 ст. 49
- Про приведення своїх актів у відповідність з цим Законом (КМУ) - п. 3 Розділу IV
- Пропозиції щодо приведення актів Президента України у відповідність із цим Законом (подає КМУ) - п. 3 Розділу IV

22. Висновки

Розробка Плану дій з реформування системи органів виконавчої влади дала можливість побачити конкретні заходи, необхідні для реформування виконавчої влади, та виявити багато проблем технологічного і політичного характеру. Серед них і недосконалість конституційних змін від 8 грудня 2004 року, що можуть створити проблеми для функціонування виконавчої влади (зокрема, розуміння інституту "відставки" Кабінету Міністрів України, можливість "роздування" Кабінету Міністрів за рахунок посад віце-прем'єр-міністрів тощо), та загалом надзвичайну залежність цієї реформи від політичних чинників (що може бути особливо негативним за умов формування багатопартійного коаліційного уряду).

Ми усвідомлюємо, що окремі пропозиції у проекті Плану є контраверсійними. Зокрема, це стосується залучення до складу конкурсної комісії для добору на посади державних секретарів міністерств представників парламентських фракцій з метою гарантування політичної нейтральності цих вищих чиновників у міністерствах.

Так само може оцінюватись пропозиція ліквідувати у законодавстві такий вид ЦОВВ як "ЦОВВ зі спеціальним статусом", хоча фактично кілька таких органів існуюватимуть навіть без типізації цього статусу (зокрема, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Служба безпеки України).

Окремі питання у проекті Плану розкриті недостатньо, в тому числі в силу доктринальної нерозробленості. Це стосується насамперед проблематики регуляторних органів, публічного сектору.

Робота над Планом виявила окремі проблеми навіть в Законі "Про Кабінет Міністрів України". Насамперед це стосується Прикінцевих положень, зокрема, необхідності їх доповнення обов'язками Кабінету Міністрів України провести функціональне обстеження органів виконавчої влади, затвердити порядок проведення конкурсу на посади державних секретарів міністерств і, взагалі, нормами про те, що посади заступників міністрів належать до політичних, а також внести зміни до Закону України "Про державну службу" щодо доповнення переліку посад першої категорії посадами Державного секретаря Кабінету Міністрів України, державних секретарів міністерств. Останнє повинно забезпечити достатню легітимність усіх перетворень, пов'язаних з розмежуванням політичних та адміністративних посад в органах виконавчої влади.

Звичайно, повноцінну реформу неможливо буде провести лише на базі закону "Про Кабінет Міністрів України". Тільки з прийняттям Закону "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади" мають бути чітко та остаточно вирішені питання: видів центральних органів виконавчої влади, їх основних завдань та організації діяльності; нової структури керівництва міністерством; загальної компетенції центральних органів виконавчої влади; завдань, організації та діяльності урядових органів.

Але першочергове значення для успішної реалізації зазначеного Плану має належне інституційне забезпечення адміністративної реформи. Зокрема, критичним є питання призначення у новому складі Кабінету Міністрів України посади Віце-прем'єр-міністра (або міністра) з адміністративної реформи.

23. Список джерел

1. Указ Президента України "Про Примірне положення про державного секретаря міністерства" № 529/2001 від 14.07.2001;
2. Указ Президента України "Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні" № 345/2001 від 29.05.2001;
3. Указ Президента України "Про деякі заходи щодо оптимізації керівництва в системі центральних органів виконавчої влади" № 434/2003 від 26.05.2003;
4. Наказ Головного управління державної служби України №189 від 17 серпня 2005 р. "Про затвердження Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади";
5. Головне управління державної служби України "Методичні рекомендації з проведення функціонального обстеження апаратів місцевих державних адміністрацій та їх структурних підрозділів";
6. Головне управління державної служби України "Методичні рекомендації з проведення функціонального обстеження апаратів центральних органів виконавчої влади, створених у їх складі урядових органів державного управління, територіальних органів";
7. Проект Указу Президента України "Про внесення змін до деяких Указів Президента України у зв'язку із запровадженням посад державних секретарів" (проект розроблений Головним управлінням державної служби України, грудень 2005 року);
8. Общие положения и выдержки из Федерального закона ФРГ об организации работы центральных министерств;
9. Інститут державних секретарів в Україні: від задуму до реалізації: Аналіт. доп./ О. Валевський, С. Конончук - К.: УНЦПД, 2003. - 108 с.;
10. Модернизация федеральной государственной службы: Методика проведения функциональных обзоров // Доклад подготовлен для Правительства Российской Федерации. Ник Мэннинг и Нил Перисон 28 июля 2001 года Вашингтон/Москва;
11. Функциональный анализ органов государственного управления: реорганизация подведомственных организации и территориальных органов государственного управления // Методология. Вашингтон/Москва 2003;
12. Материалы по стратегической пропаганде. Перестройка государственных структур: методы и подходы Испытания и злоклучения посткоммунистических стран // ПРООН/RBES;
13. Olga Lukashenko "The use of functional review to improve policy-making capacity in Central and Eastern Europe";

14. Стратегічне планування для ефективної діяльності уряду. Джон Тедстром та Стівен Мейсі. Корпорація РЕНД Київ, Україна Вересень 2000 р.;
15. Жан-Клод Спіндлер "Рекомендации по определению целей и стратегий развития для французских Министерств" <http://www.thec.ru/dismat/Spindler/LOLF%20manuel%20ministeres%20rus.rtf>;
16. Проект федерального закона РФ "О стандартах государственных услуг";
17. Проект Концепции проекта Федерального закона "О стандартах государственных услуг";
18. Проект федерального закона РФ "Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации";
19. Концепция проекта федерального закона "Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации";
20. Фонд развития бухгалтерского учета. Научно-исследовательская работа "Разработка эталонной модели функционирования федерального органа исполнительной власти на примере Минэкономразвития России и исполнительного органа власти субъекта российской федерации". Отчет по этапу 3. "Построение модели эффективности функционирования Минэкономразвития России на примере отдельных департаментов и модели эффективности функционирования исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации";
21. ООО "Форс-центр разработки (ФЦР)". Научно-исследовательская и опытно-конструкторская работа "Разработка концепции и методики построения электронных регламентов взаимодействия федерального министерства с агентствами и службами, а также центрального аппарата министерства с территориальными органами";
22. Збалансування функцій та реформування структури апарату міністерств. Аналітична записка і пропозиції. (Експертний висновок Департаменту юстиції, законодавства та державної служби програми SIGMA/OECD на запит Голодержслужби);
23. Научно-исследовательская работа "Разработка эталонной модели функционирования федерального органа исполнительной власти на примере Минэкономразвития России и исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации" // Фонд "Фонд Развития Бухгалтерского Учета", Москва 2004;
24. Сборник постановлений Правительства Российской Федерации об отдельных министерствах, службах и агентствах (по состоянию на 26 апреля 2004 г.);

25. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 "О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти";
26. Аналіз політики: можливості впровадження в Україні. Підготувала Тетяна Діхтяр, Міжнародний центр перспективних досліджень
27. Гельмут Вольманн. Оценивание политик / Оценочные исследование опубл. в: Nohlen, Dieter (Hrsg.), Kleines Lexikon der Politik, Munchen: Beck 2001, S. 308 ff.;
28. Методические рекомендации по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования РФ на 2006-2008 годы;
29. Циркуляр Министерства экономики, финансов и промышленности Франции и Министерства государственной службы, реформы государства и децентрализации Франции "О развитии системы контроля управления в государственных ведомствах во Франции" от 21 июня 2001;
30. Програма Європейського Союзу "Europeaid" 113768/d/sv/ru "Пособие для распространения по теме "Оценка результативности работы – организация";
31. Закон Сполучених Штатів Америки "Про оцінку результатів ефективності Уряду" від 1993 року;
32. Білль Парламенту Квебеку № 82 "Про публічну адміністрацію".
33. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Вид. дім "Ін-юре", 2002 — 668 с.

ДОДАТКИ

Додаток №1. Система центральних органів виконавчої влади та урядових органів³⁴

(складено на основі Указу Президента України "Про внесення змін до Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади" від 19 грудня 2005 року N1784 та Постанови Кабінету Міністрів України "Про спрямування і координацію діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів" від 23.02.2006 №207)

I. МІНІСТЕРСТВА:

Міністерство аграрної політики України

Державний департамент ветеринарної медицини³⁵
Державний департамент продовольства України
Державний департамент рибного господарства
Державна служба з охорони прав на сорти рослин
Державної інспекції з контролю якості сільськогосподарської продукції та моніторингу її ринку

Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України

Міністерство внутрішніх справ України

Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб

Міністерство вугільної промисловості України

Міністерство економіки України

Державна інспекція з контролю за цінами
Департамент державних закупівель
Державний комітет України з державного матеріального резерву (ДК³⁶)
Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики (СС³⁷)

Міністерство закордонних справ України

Міністерство культури і туризму України

Державна служба кінематографії
Державна служба з питань національної культурної спадщини
Державна служба туризму і курортів

³⁴ Станом на 10.03.2006. Складено ЦППР.

³⁵ Урядовий орган

³⁶ ДК - позначення органу, що має статус "державного комітету".

³⁷ "СС" - позначення органу, що має статус "центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом"

Міністерство оборони України

Державний департамент адаптації військовослужбовців,
звільнених у запас або відставку, та конверсії
колишніх військових об'єктів

Міністерство освіти і науки України

Державний департамент інтелектуальної власності
Державна інспекція навчальних закладів

Міністерство охорони здоров'я України

Державна санітарно-епідеміологічна служба
Державна служба лікарських засобів і виробів медичного
призначення
Комітет з контролю за наркотиками
Державний департамент з питань діяльності курортів

**Міністерство охорони навколишнього природного середовища
України**

Державна геологічна служба
Державна служба геодезії, картографії та кадастру
Державна служба заповідної справи
Державна екологічна інспекція
Державна гідрометеорологічна служба
Державний комітет лісового господарства України (ДК)
Державна інспекція з контролю за охороною, захистом,
використанням та відтворенням лісів
Державний комітет України по водному господарству (ДК)
Державний комітет України по земельних ресурсах (ДК)
Державна інспекція з контролю за використанням та
охороною земель

Міністерство палива та енергетики України

Міністерство праці та соціальної політики України

Державний департамент нагляду за додержанням
законодавства про працю
Фонд соціального захисту інвалідів
Пенсійний фонд України (ДК)

Міністерство промислової політики України

Державний департамент тракторного і сільськогосподарського
машинобудування

Міністерство транспорту та зв'язку України

Державний департамент автомобільного транспорту
Державна адміністрація залізничного транспорту
Державний департамент морського і річкового транспорту
Державний департамент з питань зв'язку та інформатизації
Головна державна інспекція на автомобільному транспорті
Державна служба автомобільних доріг України (ДК)
Державна служба України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації (ДК)

Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи

Державний департамент пожежної безпеки
Державна інспекція цивільного захисту та техногенної безпеки
Державний департамент страхового фонду документації
Державна гідрометеорологічна служба
Державна авіаційна пошуково-рятувальна служба
Державний департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду
Державний департамент - Адміністрація зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення

Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту

Центр з усиновлення дітей
Державна соціальна служба для сім'ї, дітей та молоді

Міністерство фінансів України

Державне казначейство України
Державна пробірна служба
Головне контрольно-ревізійне управління України (ДК)
Державна митна служба України (СС)
Державна податкова адміністрація України (СС)
Департамент розвитку та модернізації державної податкової служби ДПАУ
Департамент з питань адміністрування акцизного збору і контролю за виробництвом та обігом підакцизних товарів

Міністерство юстиції України

Департамент державної виконавчої служби
Державний департамент у справах релігій
Державний комітет архівів України (ДК)
Державний комітет України у справах національностей та міграції (ДК)

**ІІ. ДЕРЖАВНІ КОМІТЕТИ ТА ІНШІ ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ
СТАТУС ЯКИХ ПРИРІВНЮЄТЬСЯ ДО ДЕРЖАВНОГО КОМІТЕТУ³⁸:**

Вища атестаційна комісія України
Державний комітет телебачення і радіомовлення України

**ІІІ. ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЗІ
СПЕЦІАЛЬНИМ СТАТУСОМ³⁹:**

Адміністрація державної прикордонної служби України
Антимонопольний комітет України
Головне управління державної служби України
Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України
Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку
Державна служба експортного контролю України
Державна судова адміністрація України
Державний департамент України з питань виконання покарань
Державний комітет статистики
Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва
Державний комітет фінансового моніторингу України
Державний комітет ядерного регулювання України
Національна комісія з питань регулювання зв'язку України
 Державна інспекція зв'язку
Національна комісія регулювання електроенергетики України
Національне космічне агентство України
Служба безпеки України
 Департамент спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації⁴⁰
Фонд державного майна України
Національне агентство України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів
Державне агентство України з інвестицій та інновацій

³⁸ У цьому пункті переліку не зазначені "державні комітети", діяльність яких спрямовується через відповідних міністрів.

³⁹ У цьому пункті переліку не зазначені "ЦОВВ зі спеціальним статусом", діяльність яких спрямовується через відповідних міністрів.

⁴⁰ "Орган державного управління"

Додаток №2. Примірний перелік повноважень державного секретаря міністерства

Державний секретар міністерства⁴¹:

- 1) організовує роботу апарату міністерства, в тому числі організовує роботу з документами в міністерстві;
- 2) забезпечує виконання наказів та доручень міністра;
- 3) організовує та контролює виконання законів, актів Президента України, актів та доручень Кабінету Міністрів України;
- 4) готує та подає на затвердження міністрові програми і плани роботи міністерства, організовує і контролює їх виконання; звітує про їх виконання перед міністром;
- 5) забезпечує підготовку документів політики, концепцій проектів законів, проектів законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, розробником яких є міністерство, інших документів та подає їх на розгляд міністрові;
- 6) організовує розроблення нормативно-правових актів, що приймаються міністерством, та подає їх на підпис міністрові;
- 7) вносить міністрові пропозиції щодо структури міністерства;
- 8) затверджує положення про структурні підрозділи апарату міністерства;
- 9) подає на затвердження міністрові положення (статути) про установи, організації та підприємства в системі міністерства;
- 10) подає міністрові пропозиції щодо розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є міністерство; забезпечує та контролює виконання рішень міністра щодо розподілу цих коштів та звітує перед міністром з цього питання;
- 11) розпоряджається бюджетними коштами, передбаченими на утримання апарату міністерства, та інформує міністра про їх використання;
- 12) затверджує штатний розпис та кошторис видатків апарату міністерства за погодженням з Міністерством фінансів;
- 13) у порядку, передбаченому законодавством про державну службу, призначає на посади та звільняє з посад державних службовців апарату міністерства; приймає на роботу та звільняє з роботи, відповідно до законодавства про працю, працівників апарату міністерства;

⁴¹ Перелік складено на основі положень проекту Закону "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади"

14) погоджує призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних структурних підрозділів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;

15) затверджує посадові інструкції керівників структурних підрозділів апарату міністерства;

16) в установленому порядку вирішує питання щодо присвоєння державним службовцям апарату міністерства відповідних рангів державних службовців, їх заохочення;

17) в установленому порядку вирішує питання щодо притягнення державних службовців апарату міністерства до дисциплінарної відповідальності;

18) формує та затверджує кадровий резерв апарату міністерства, керівництва урядових органів та установ; забезпечує організацію підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців міністерства;

19) забезпечує проведення єдиної державної політики у сфері державної служби та здійснює інші повноваження керівника державною службою в органі відповідно до законодавства;

20) забезпечує охорону державної таємниці та здійснює заходи щодо мобілізаційної підготовки в межах повноважень передбачених законом;

21) здійснює функції з управління майном, закріпленим за міністерством;

22) виступає від імені міністерства як юридичної особи;

23) одержує в установленому порядку від інших органів виконавчої влади, органів Автономної Республіки Крим, апаратів Президента України, Верховної Ради України, судових органів, органів прокуратури, органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, а від органів державної статистики — статистичні дані, необхідні для виконання покладених на міністерство обов'язків;

24) з питань, що належать до його компетенції, видає накази та контролює їх виконання.

**Додаток №3. Проект Постанови Кабінету Міністрів
України про порядок призначення Державного секретаря
Кабінету Міністрів України, державних секретарів
міністерств**

Проект

**КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
ПОСТАНОВА**

Про затвердження Порядку призначення Державного секретаря Кабінету Міністрів України, його заступників, державних секретарів міністерств

Кабінет Міністрів України ПОСТАНОВЛЯЄ:

1. Затвердити Порядок проведення конкурсу для призначення Державного секретаря Кабінету Міністрів України, його заступників, державних секретарів міністерств (додається).
2. Головному управлінню державної служби України розробити і затвердити у місячний термін Порядок проведення іспиту кандидатів на посаду Державного секретаря Кабінету Міністрів України, його заступників, державних секретарів міністерств.
3. Ця Постанова набирає чинності з дня опублікування.

**ПОРЯДОК
проведення конкурсу для призначення Державного секретаря Кабінету
Міністрів України, його заступників, державних секретарів міністерств**

Загальні положення

1. Відповідно до цього Порядку проводиться конкурсний відбір кандидатів на посаду Державного секретаря Кабінету Міністрів України, його заступників, державних секретарів міністерств (далі – конкурс).

Організаційне забезпечення проведення конкурсу та діяльності конкурсної комісії здійснюється Головним управлінням державної служби України (далі – Головердержслужбою).

2. Для проведення відбору кандидатів на посаду Державного секретаря Кабінету Міністрів України, його заступників та державних

секретарів міністерств утворюється конкурсна комісія у складі голови, секретаря і членів комісії. До складу конкурсної комісії повинно входити не менше семи членів.

Склад комісії затверджується Кабінетом Міністрів України. Очолює конкурсну комісію Керівник Головдержслужби за посадою.

До складу конкурсної комісії для відбору кандидатур на посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України, його заступників, повинні входити:

- представник Президента України;
- представник Міністерства юстиції України, представник Міністерства фінансів України;
- по одному представнику від п'яти найбільших депутатських фракцій, представлених у Верховній Раді України;
- представники науки адміністративного права та/або державного управління, громадських організацій.

До складу конкурсної комісії для відбору кандидатур на посади державних секретарів міністерств повинні входити:

- представник Президента України;
- представник Міністерства юстиції України, представник Міністерства фінансів;
- представник Секретаріату Кабінету Міністрів України;
- представник відповідного міністра;
- по одному представнику від п'яти найбільших депутатських фракцій, представлених у Верховній Раді України;
- представники науки адміністративного права та/або державного управління, громадських організацій.

Представники від депутатських фракцій визначаються за рішенням фракції, про що повідомляється Головдержслужба не пізніше, ніж за 20 днів до проведення конкурсу. У разі, якщо депутатська фракція не подала свого представника до складу конкурсної комісії у зазначений термін, конкурсна комісія повноважена приймати рішення у фактично сформованому складі, за умови дотримання вимог абзацу першого цього пункту.

3. Засідання конкурсної комісії вважається правомочним, якщо на ньому присутні не менше, ніж дві третини від її складу.

4. Рішення комісії приймається двома третинами голосів присутніх на засіданні членів конкурсної комісії.

У рішенні комісії обов'язково зазначаються пропозиції щодо призначення конкретного кандидата на посаду Державного секретаря

Кабінету Міністрів України, його заступників, державних секретарів міністерств.

5. Засідання конкурсної комісії оформляється протоколом, який підписується всіма присутніми на засіданні членами комісії і передається головою Кабінету Міністрів України не пізніше наступного дня після голосування. Кожний член комісії може додати до протоколу окрему думку.

Умови проведення конкурсу

6. До участі у конкурсі не допускаються особи, які:

- досягли встановленого законодавством граничного віку перебування на державній службі;
- визнані в установленому порядку недієздатними або обмеженими у дієздатності;
- мають судимість за умисний злочин або такий, що несумісний з зайняттям посади державного службовця;
- притягувалися до відповідальності за корупційні діяння;
- у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані особам, які є їх близькими родичами, свояками або мають з ними непотичні зв'язки;
- позбавлені права займати відповідні посади в установленому законом порядку на визначений термін;
- в інших випадках, установлених законом.

7. Особи, які подали необхідні документи для участі у конкурсі, є кандидатами на посаду Державного секретаря Кабінету Міністрів України, його заступників, державних секретарів міністерств (далі – кандидати).

8. Конкурс проводиться поетапно:

- 1) публікація оголошення проведення конкурсу в пресі та інших засобах масової інформації;
- 2) прийом документів від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі, та їх попередній розгляд на відповідність встановленим кваліфікаційним вимогам до відповідного рівня посади;
- 3) проведення іспиту та відбір кандидатів.

Оголошення про конкурс

9. Головдержслужба зобов'язана опублікувати оголошення про проведення конкурсу в пресі та поширити його через інші офіційні засоби масової інформації ("Голос України", "Урядовий кур'єр") не пізніше ніж за

місяць до початку конкурсу. Також оголошення має бути розміщено на офіційних Інтернет-сторінках Кабінету Міністрів України та Головдержслужби.

10. В оголошенні про проведення конкурсу повинні міститися такі відомості:

- 1) посада, на яку проводиться конкурс;
- 2) загальні вимоги, передбачені для державних службовців, а також спеціальні вимоги: загальний стаж роботи не менше 10 років, включаючи 5 років роботи на керівних посадах, володіння однією з офіційних мов Ради Європи, навички стратегічного управління, управління персоналом, фінансовими, матеріальними та інформаційними ресурсами;
- 3) перелік необхідних для участі в конкурсі документів;
- 4) термін подання документів (не менше 30 календарних днів з дня оголошення про проведення конкурсу);
- 5) контактну інформацію конкурсної комісії;
- 6) умови проведення конкурсу;
- 7) дата і місце проведення конкурсу.

Прийом та розгляд документів на участь у конкурсі

11. Особи, які бажають взяти участь у конкурсі, подають до конкурсної комісії такі документи:

- заяву про участь у конкурсі, в якій зазначається про ознайомлення заявника із встановленими законодавством обмеженнями щодо прийняття на державну службу та проходження державної служби;
- заповнену особову картку (форма П-2 ДС) з відповідними додатками;
 - дві фотокартки розміром 4 x 6 см;
 - копії документів про освіту, засвідчені нотаріально чи в іншому встановленому законодавством порядку;
 - відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру щодо себе та членів своєї сім'ї;
 - копію першої та другої сторінок паспорта громадянина України, засвідчену кадровою службою Головдержслужби або нотаріально;
 - погодження на перевірку документів та інших відомостей щодо особи відповідними органами, в тому числі правоохоронними, у зв'язку з проходженням конкурсу.

Також особи, які бажають взяти участь у конкурсі, подають до конкурсної комісії письмову роботу (есе), в якій мають описати власне бачення функцій та пріоритетів діяльності на відповідній посаді. Обсяг письмової роботи має бути не менше 10 тис. та не більше 20 тис. знаків.

12. Особи можуть подавати додаткову інформацію стосовно своєї освіти, досвіду роботи, професійного рівня і репутації (копії документів про підвищення кваліфікації, присвоєння наукового ступеня або вченого звання, характеристики, рекомендації, наукові публікації тощо).

13. Забороняється вимагати відомості та документи, подання яких не передбачено законодавством.

14. Кадрова служба Голодержслужби перевіряє подані документи на відповідність їх встановленим вимогам щодо прийняття на державну службу, передбаченим для кандидатів на посаду Державного секретаря Кабінету Міністрів України, його заступників, державних секретарів міністерств.

15. Особи, документи яких не відповідають встановленим вимогам, за рішенням голови конкурсної комісії до конкурсу не допускаються, про що їм повідомляється з відповідним обґрунтуванням.

16. Подані документи і матеріали конкурсної комісії зберігаються у Голодержслужбі.

Проведення іспиту та відбір кандидатів

17. Комісія призначає дату проведення конкурсу, однак не раніше 14 днів після завершення строку подачі документів, час початку та місце проведення конкурсу.

Про час та місце проведення конкурсу письмово (рекомендованим листом з повідомленням про вручення на адресу вказану кандидатом) повідомляються усі учасники, а також оприлюднюється через офіційні засоби масової інформації ("Голос України", "Урядовий кур'єр"). Також повідомлення має бути розміщено на офіційних Інтернет-сторінках Кабінету Міністрів України та Голодержслужби.

18. Конкурсна комісія проводить конкурс в оголошеному порядку, оцінюючи професійні та ділові якості кандидата, та відбирає на посаду одну кандидатуру, яка успішно пройшла конкурс.

19. Конкурс складається з письмового іспиту (тестування) та усного іспиту (інтерв'ю).

Письмовий іспит проводиться відповідно до Порядку проведення іспиту кандидатів на посаду Державного секретаря Кабінету Міністрів України, його заступників, державних секретарів міністерств, що затверджується Голодержслужбою.

Усний іспит (інтерв'ю) кандидат складає перед конкурсною комісією.

20. Хід проведення конкурсу фіксується у протоколі. Після завершення конкурсу усі документи, в тому числі письмові відповіді кандидатів, є відкритими для публічного доступу.

21. Конкурс відбувається гласно. На засіданні конкурсної комісії під час здавання іспитів мають право бути присутніми представники засобів масової інформації, за умови що це не перешкоджає роботі комісії.

22. Якщо жоден з кандидатів не рекомендований конкурсною комісією для зайняття посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України, його заступників, державних секретарів міністерств, оголошується повторний конкурс. Повторний конкурс проводиться також у випадках, коли жоден кандидат не подав заяву на конкурс на відповідну посаду або, згідно рішення комісії, жоден з кандидатів не відповідає вимогам, зазначеним в оголошенні про проведення конкурсу.

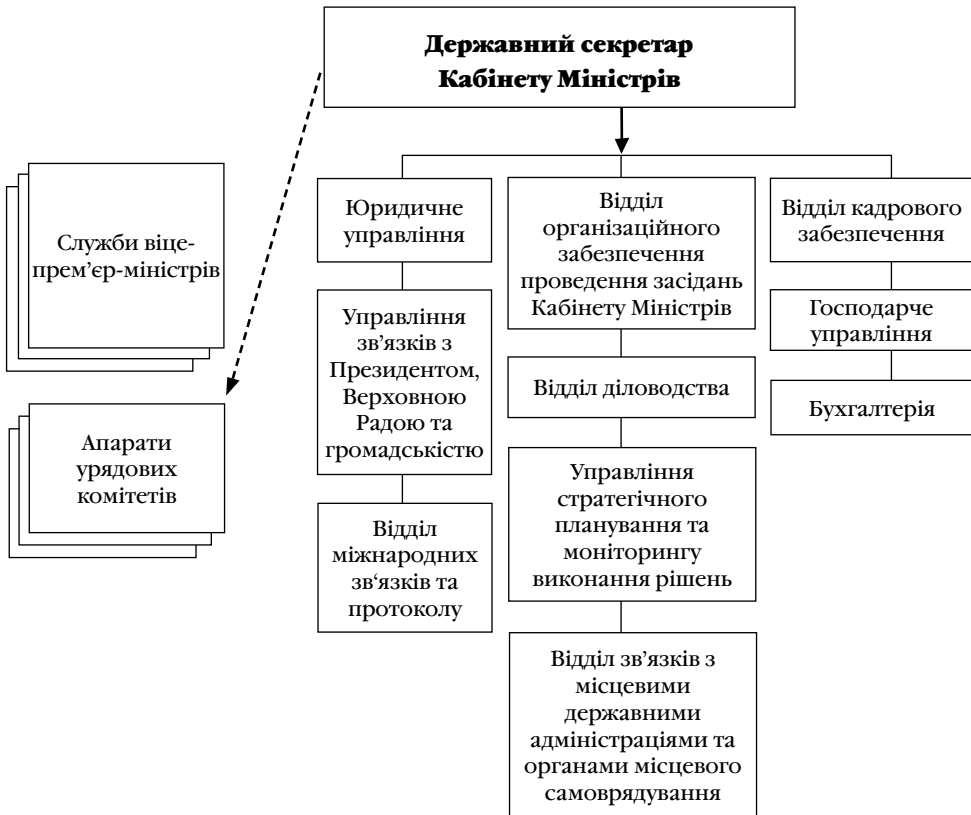
23. Конкурсна комісія повідомляє кандидатів про результати конкурсу протягом трьох днів після його завершення.

Призначення на посаду

24. Державний секретар Кабінету Міністрів України, його заступники, державні секретарі міністерств призначаються Кабінетом Міністрів України.

25. При вступі на посаду державного службовця вперше, особа складає та підписує Присягу державного службовця.

Додаток №4. Проект структури Секретаріату Кабінету Міністрів України



Додаток №5. Проект Методики функціонального обстеження органів влади

ПРОЕКТ

Методика функціонального обстеження органів виконавчої влади

Розділ 1. Загальні положення

Методика функціонального обстеження органів виконавчої влади (далі — Методика) встановлює процедуру проведення функціонального обстеження на основі єдиного механізму збору, аналізу та узагальнення інформації щодо реалізації завдань і функцій органів виконавчої влади.

Методика розроблена з метою забезпечення проведення функціонального обстеження як постійного процесу аналізу завдань і функцій органів виконавчої влади на предмет їх відповідності реальним потребам суспільства та вимогам діючого законодавства, а також на предмет відповідності системи та структури органів виконавчої влади, покладеним на них завданням і функціям.

За допомогою Методики обстежують органи виконавчої влади, а саме: міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, місцеві державні адміністрації; а також державні установи, організації та підприємства у системі відповідних міністерств, інші установи, організації та підприємства, в разі якщо на них покладено реалізацію функцій держави.

Розділ 2. Мета та основні завдання функціонального обстеження

Функціональне обстеження органів виконавчої влади проводиться з метою удосконалення їхньої структури та підвищення ефективності роботи. Завдання функціонального обстеження полягає у тому, щоб визначити:

- які конституційно та законодавчо визначені цілі поставлено перед конкретним органом виконавчої влади і чи охоплюють їх завдання, передбачені у положенні про цей орган;
- які функції закріплені у положенні про цей орган і наскільки вони відповідають завданням, визначеним в інших актах законодавства, а також потребам суспільства;
- якою мірою положення про структурні підрозділи органу виконавчої влади відповідають положенню про цей орган; чи повністю повноваження структурних підрозділів забезпечують виконання функцій, покладених на орган;

- чи потребує уточнення перелік завдань і функцій даного органу, а також структура його апарату та склад персоналу.

За результатами функціонального обстеження готуються пропозиції щодо:

- визначення (уточнення) місії, завдань, цілей та функцій органів виконавчої влади в кожному секторі державної політики;
- розроблення пропозицій щодо оптимізації цілей та функцій та організаційної структури органів виконавчої влади, що здійснюють управління в даному секторі;
- оптимізації функцій та структури органу виконавчої влади, включно з вирішення питання про ліквідацію окремих функцій, їх децентралізацію та (при можливості — органам місцевого самоврядування), приватизацію тощо;
- розроблення плану впровадження розроблених пропозицій.

Розділ 3. Визначення термінів

Сектор державного управління (політики) — частина сфери державної політики, за яку відповідальне окреме міністерство. Сфера державної політики повинна розподілятися між членами Кабінету Міністрів України таким чином, щоб не було питання, за яке не відповідав би жоден із членів Кабінету Міністрів України.

Місія органу виконавчої влади — призначення органу для вирішення проблем суспільства (соціальних, економічних, гуманітарних та інших). Місія (мета) повинна відповідати критерію SMART (specific, measurable, achievable, result-oriented, timely): конкретність, вимірюваність, реалістичність, орієнтованість на результат, визначеність у часі.

Цілі діяльності органу виконавчої влади — це конкретний стан окремих показників діяльності органу в певний момент часу, досягнення яких є бажаним і на досягнення яких спрямована діяльність органу.

Завдання діяльності органу виконавчої влади — комплекс заходів, які впливають із головної мети, підлягають вирішенню для її досягнення, конкретизують цілі органу і становлять цільову функцію структурного підрозділу;

Децентралізація — передача компетенції та ресурсів на нижчий рівень державного (публічного) управління, до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, організацій, установ нижчого рівня.

Деконцентрація — перерозподіл повноважень між різними

суб'єктами на одному рівні адміністрації (виконавчої влади).

Делегування — передача повноважень непідпорядкованим інституціям (органам місцевого самоврядування, органам професійного самоврядування тощо) для виконання, як правило, протягом певного часу. При цьому відповідальність за виконання делегованих повноважень залишається за органом, який ці повноваження делегував.

Приватизація — передача функції приватному сектору.

Компетенція — це належне органу виконавчої влади коло предметів відання, прав і обов'язків (повноважень) щодо здійснення функцій і завдань держави. Складовими компетенції є завдання органу, правові засоби, форми і методи реалізації функцій, відповідальність.

Функція — це окремий напрямок діяльності органу, що має чітко визначений кінцевий продукт, який прямо пов'язаний з цілями органу (сектору).

Предметом обстеження, крім зовнішніх функцій, тобто таких, що мають зовнішній продукт та орієнтовані на зовнішнього споживача, повинні бути також і внутрішні функції (внутрішнє адміністрування).

Розділ 4. Класифікація функцій

Тип функції	Опис	Продукт	Споживач
1. Програмно-політична	Аналіз, оцінка, розробка державної політики у секторі	Документи державної політики (концепції, стратегії, проекти програм (галузевих, державних), прогнози, документи аналізу політики)	Міністр, КМУ, ВРУ, ПУ
2. Нормотворча (нормативне регулювання)	Прийняття нормативно-правових актів	Нормативно-правові акти	Міністр, КМУ, ВРУ, ПУ
3. Нормопроектна	Підготовка проектів нормативно-правових актів	Проекти нормативно-правових актів	КМУ, ВРУ, ПУ, міністр

4. Інформаційно-аналітична	Збір, аналіз, узагальнення інформації	Аналітичні звіти, аналітичні записки, таблиці, графіки, статистична звітність	Міністр, КМУ, ВРУ, ПУ, інші органи державної влади, фізичні та юридичні особи
5. Надання адміністративних послуг	Діяльність щодо юридичного оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів, що здійснюється за їх заявою	Адміністративні акти (дозволи, ліцензії, реєстраційні документи тощо)	Фізичні та юридичні особи
6. Контрольно-наглядові функції та інше втручання	Здійснення контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів у відповідному секторі державного управління. Застосування заходів юридичної відповідальності до правопорушників (фізичних та юридичних осіб)	Адміністративні акти (рішення, приписи, подання)	Фізичні та юридичні особи
7. Розгляд скарг в адміністративно-муніципальному порядку	Перегляд ухвалених рішень в межах публічної адміністрації	Адміністративні акти	Фізичні та юридичні особи
8. Управління підпорядкованими органами, підприємствами, установами, організаціями	Вирішення установчих та кадрових питань, контроль, аудит, координація тощо	Накази, рішення, листи	Територіальні органи, підприємства, установи, організації
9. Внутрішнє адміністрування	Робота з персоналом, бухгалтерія тощо	Накази, рішення, листи	Працівники органу
10. Господарча діяльність	Надання платних послуг (ксерокопіювання тощо)		Фізичні та юридичні особи

Розділ 5. Організація роботи з проведення функціонального обстеження

Член Кабінету Міністрів України, відповідальний за проведення адміністративної реформи, забезпечує контроль за проведенням функціонального обстеження органів виконавчої влади, аналіз та узагальнення його результатів, готує за результатами функціонального обстеження органів виконавчої влади та вносить до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо підвищення ефективності діяльності цих органів.

Для організації роботи, пов'язаної з проведенням функціонального обстеження, член Кабінету Міністрів України, відповідальний за проведення адміністративної реформи, утворює робочі групи.

Робоча група:

- проводить функціональне обстеження органу виконавчої влади, що включає збір, аналіз та узагальнення інформації щодо його функціональної діяльності;
- готує підсумковий звіт про результати проведення функціонального обстеження органу виконавчої влади та пропозиції щодо удосконалення відповідних нормативно-правових актів та можливих змін в його організаційній структурі.

Функціональне обстеження органів виконавчої влади здійснюється за планом-графіком з проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади, який складається членом Кабінету Міністрів України, відповідальним за проведення адміністративної реформи.

Розділ 6. Порядок та етапи проведення функціонального обстеження

Функціональне обстеження складається з таких етапів:

- організаційна робота;
- збір інформації;
- аналіз інформації;
- підготовка рекомендацій;

Етап 1. Організаційна робота

А. Член Кабінету Міністрів України, відповідальний за проведення адміністративної реформи, приймає рішення щодо:

- надання Кабінету Міністрів України пропозиції щодо вибору сектору, в якому відбудеться обстеження, та переліку органів виконавчої

влади, які будуть обстежені;

- формулювання технічного завдання для функціонального обстеження в певному секторі, що передбачає визначення цілей, результатів та наслідків функціонального обстеження та часових рамок для проведення обстеження (дата початку та завершення обстеження);
- створення робочої групи з проведення обстеження

Б. Формування робочої групи

Рішенням члена Кабінету Міністрів України, відповідального за проведення адміністративної реформи, створюється робоча група з функціонального обстеження. До складу робочої групи входять:

- співробітники ключового міністерства сектору;
- представники міністерства фінансів та міністерства юстиції;
- представники приватного сектору та органів професійного самоврядування — споживачі результатів діяльності органу виконавчої влади;
- незалежні експерти в галузі публічної адміністрації (державного управління) чи державної політики — в тому числі державні службовці з інших органів виконавчої влади, що мають досвід участі в проведенні функціонального обстеження.

Чисельний склад робочої групи повинен гарантувати її працездатність.

Етап 2. Збір інформації

Робоча група розпочинає функціональне обстеження органу виконавчої влади з уточнення його місії (головної мети діяльності) та аналізу повноти охоплення його завданнями і функціями, закріпленими у положенні про нього, цілей, завдань і функцій, визначених нормативно-правовими актами в сфері діяльності органу виконавчої влади. Робоча група уточнює місію (головну мету діяльності) та конституційно і законодавчо закріплені цілі діяльності органу виконавчої влади.

Робоча група аналізує:

- законодавство у сфері державної політики, яку реалізує орган виконавчої влади (Конституцію України та закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України);
- Програму діяльності Кабінету Міністрів України;
- положення про орган виконавчої влади;

- положення про структурні підрозділи органу виконавчої влади.

Робоча група аналізує співвідношення реально виконуваних та нормативно визначених завдань з конституційно та законодавчо закріпленими цілями органу виконавчої влади, оцінює ступінь відповідності завдань органу його цілям.

Робоча група з'ясує, якою мірою функціями органу виконавчої влади, нормативно визначеними у положенні про нього, забезпечується реалізація покладених на цей орган завдань. Після цього робоча група проводить класифікацію функцій органу виконавчої влади за типологічними групами. Ця класифікація відбувається з урахуванням типологічної групи кожної з функцій органу виконавчої влади, визначених нормативно-правовими актами, її опису, результатів виконання та споживачів цієї функції.

На основі аналізу положень про структурні підрозділи робоча група встановлює повноту охоплення функцій органу виконавчої влади відповідними функціями структурних підрозділів. Робочою групою здійснюється детальний аналіз функцій, визначених нормативно-правовими актами, продукту їх виконання, споживачів функцій, горизонтальні та вертикальні зв'язки між структурними підрозділами та іншими органами виконавчої влади при виконанні функцій, ресурсне забезпечення виконання функцій. З метою отримання необхідної інформації керівники самостійних структурних підрозділів заповнюють паспорти функцій⁴⁸.

Після цього проводиться дослідження громадської думки щодо задоволеності якістю послуг, які надаються державою в даному секторі, та ефективності державних програм. Ця робота проводиться сторонніми організаціями і має на меті визначення споживачів державного управління в даному секторі та міру їх задоволеності діяльністю сектору.

Етап 3. Аналіз зібраної інформації

Робоча група аналізує паспорти функцій та узагальнює інформацію про функції, визначені у положенні про орган виконавчої влади, а також функції, які додатково надані органу іншими нормативними документами.

Для того, щоб зробити висновки про ефективність функціональної діяльності органу виконавчої влади, робоча група аналізує кожну з функцій органу виконавчої влади за такими критеріями:

- законність, відповідність виконання функції Конституції України та законам України;
- результативність, вплив на вирішення суспільних проблем,

⁴² За зразок "Паспорту функції" та "Узагальненого переліку функцій органу виконавчої влади" можуть бути взяті відповідні чинні Додатки до Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади, затвердженого Наказом Головного управління державної служби України №189 від 29.07.2005, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 17 серпня 2005 р. за N 901/11181.

задоволення потреб суспільства, захист прав, свобод та законних інтересів громадян, юридичних осіб;

- ефективність, адекватність форм і методів реалізації функції, раціональність використання людських, матеріальних та фінансових ресурсів на її виконання.

У результаті проведеного аналізу функцій, робоча група може прийти до висновків щодо:

- ліквідації функції — виключення функції із нормативно-правового акта (без заміни її на іншу або без передавання її іншим суб'єктам державного управління) з припиненням її існування, а також припинення виконання функції, не закріпленої нормативно-правовими актами;

- децентралізації функції — передавання функції, яка не потребує централізованого виконання, на нижчий рівень органів виконавчої влади, органам місцевого самоврядування та/або підвідомчим підприємствам, установам та організаціям;

- модифікації функції — приведення функції відповідно до нових актів законодавства або політичних пріоритетів;

- раціоналізації функції — зменшення обсягу функції, що полягає у виключенні певних правовідносин із об'єкта державного регулювання чи надання державних послуг, або об'єднання функцій, якщо результатом їх виконання є однотипний продукт та вони використовуються для єдиного споживача;

- приватизації функції — передавання функції до приватного сектору;

- залишення функції без змін, у разі, якщо вона відповідає критеріям законності, політичним пріоритетам, результативності та ефективності.

На основі проведеного функціонального обстеження робоча група робить висновки та готує пропозиції щодо підвищення ефективності діяльності органу виконавчої влади, а саме:

- удосконалення нормативно-правових актів, що визначають організаційно-правовий статус органу виконавчої влади;

- удосконалення цілей, завдань і функцій органу виконавчої влади;

- оптимізації структури органу виконавчої влади;

- удосконалення процедур діяльності органу виконавчої влади.

У процесі функціонального обстеження здійснюється аналіз наявних функцій, організаційних структур та ресурсів, наданих державою для досягнення цілей в певному секторі державного управління, з метою їх

раціоналізації та підвищення ефективності та результативності системи органів виконавчої влади. При цьому аналіз відбувається на трьох рівнях:

1) "по горизонталі" між секторами — у процесі функціонального обстеження сектору робоча група отримує інформацію щодо дублювання функцій обстежуваного сектору з іншими секторами.

2) щодо ієрархії розподілу функцій в секторі — між міністерствами, іншими органами виконавчої влади, організаціями, установами всередині сектору;

3) щодо раціонального розподілу функцій між державним та приватним сектором.

Має здійснюватись також аналіз зібраної інформації щодо функцій та організаційних характеристик на відповідність таким критеріям:

Політична доцільність - відповідність функції місії, цілям державної політики, пріоритетам, завданням, потребам суспільства.

Організаційна раціональність - належне місце функції у ієрархічній системі державного управління в секторі. При цьому аналізується:

- дотримання принципу розмежування функцій вироблення політики та адміністрування;

- конфлікт інтересів: чи є суперечності у розподілі функцій між органами виконавчої влади та їх структурними підрозділами (наприклад, коли функції з встановлення норм та контролю за їх дотриманням зосереджені в одному органі/структурному підрозділі);

- дублювання: Виконання яких функцій дублюється? Дублювання відбувається, наприклад, коли декілька органів виконавчої влади або структурних підрозділів органів виконавчої влади розробляють політику для одного і того ж сектору;

- підзвітність: хто і перед ким несе відповідальність? Чи забезпечується безперервність та послідовність системи відповідальності від виконавця найнижчого рівня до керівника?

Бюджетне забезпечення виконання функції — адекватність фінансування бюджетних та державних цільових програм цілям держави в секторі:

- Чи є функції та програми реалістичними та реально виконуваними?

- Чи є фінансування цих програм достатнім?

- Чи можна досягти економії коштів шляхом структурної реорганізації?

- Чи можна приватизувати частину функцій або надавати їх на платній основі?

Кадрове та професійне забезпечення виконання функції:

- Чи укомплектовані структурні підрозділи кваліфікованим персоналом?
- Чи реалістичним є досягнення цілей підрозділу з наявними людськими ресурсами?

Попередні висновки. Необхідно описати кожну функцію і проаналізувати, які зміни сприятимуть підвищенню ефективності та результативності її виконання.

- Які функції підлягають скороченню шляхом децентралізації чи деконцентрації?
 - Які функції слід об'єднати?
 - Яким чином усунути дублювання функцій?
 - Яких функцій не вистачає?
 - Які інструменти (правові, організаційні, фінансові або інші) необхідні для ефективного досягнення цілей міністерства (сектору)?

Етап 4. Підготовка рекомендацій

Підготовка та презентація звітних матеріалів:

- підготовка попереднього звіту та пропозицій щодо впровадження рекомендацій, моніторингу та повторних функціональних обстежень в середньо- та довгостроковій перспективі;
- консультації з керівництвом органу та керівниками структурних підрозділів з метою уточнення рекомендацій;
- підготовка остаточних рекомендацій, плану їх впровадження та звіту члену Кабінету Міністрів України, відповідального за проведення адміністративної реформи (за питання публічної адміністрації);
- затвердження плану його впровадження, підготовка відповідних документів політики та проєктів нормативних актів;

Забезпечується публікація (оприлюднення) інформації щодо основних результатів функціонального обстеження та пропозицій щодо підвищення ефективності державного управління в секторі.

Додаток №6. Експертний висновок щодо збалансування функцій та реформування структури апарату міністерств

(підготовлено Департаментом юстиції, законодавства та державної служби програми SIGMA/OECD на запит Головдержслужби)

Аналітична записка і пропозиції⁴³

I. Європейський досвід щодо структури апарату міністерств

1. **Стабільність апарату та змінна структура функціональних департаментів.** Структура міністерства умовно поділяється на апарат та функціональні підрозділи. Апарат є стабільною ланкою міністерства, що здійснює ключові функції міністерства і виконує роль зберігача інституційної пам'яті. Функціональні департаменти, як правило, зазнають реорганізації залежно від зміни пріоритетів міністерства та Уряду.

2. **Розподіл адміністративних та політичних посад.** Кожен міністр має, як правило, 1-2 політичних заступників, які безпосередньо не дають доручень апарату міністерства, а здійснюють це через державного секретаря (керівника апарату). Існують два підходи до визначення повноважень заступників міністра:

- заступники міністра з наскрізними функціями щодо координації політики, зв'язків з парламентом тощо.
- заступники міністра як керівники секторів сфери управління міністерства (координують діяльність 2-3 функціональних департаментів міністерства).

3. **Ключова роль департаменту з аналізу та координації політики.** Ключовими функціями міністерства є аналіз політики, координація, вироблення рекомендацій щодо державної політики, а також моніторинг та оцінювання. Ці функції зосереджені в апараті міністерства. Функції управління майном, управління економічною діяльністю та надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам (реєстрація, дозволи, експертиза, контроль тощо) зведені до мінімуму.

4. **Триступенева структура апарату.** Кожне міністерство має в своєму складі департаменти, кожен з яких складається принаймні з двох управлінь, що мають у своєму складі чотири і більше відділів. У кожному відділі працюють 4-5 спеціалістів.

5. **Тенденція до зменшення центрального апарату міністерства.** Багато країн децентралізують повноваження міністерств шляхом делегування частини їх функцій органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям як державного, так і приватного

⁴³ Джерело: експертний висновок Департаменту юстиції, законодавства та державної служби програми SIGMA/OECD на запит Головдержслужби

сектору. Практика свідчить, що невеликий апарат дає можливість посилити спроможність до визначення пріоритетів державної політики та кращого реагування на потреби суспільства.

II. Функціональні та структурні проблеми в апараті міністерств та їх наслідки для якості роботи

№	Проблеми	Наслідки
1.	Функція аналізу, планування і координації державної політики недостатньо розвинута.	Міністерства перевантажені рутинною "паперовою" роботою, результати якої невимірювані, а тому неочевидні. Не відбувається постійного і самостійно спрямованого визначення пріоритетних напрямів державної політики та їх координації з іншими міністерствами.
2.	Планування діяльності міністерства не пов'язане з плануванням бюджету ні календарно, ні за змістом.	Обмежені бюджетні ресурси розпорошуються і не сконцентровані на пріоритетах діяльності. У процесі виконання державного бюджету раптом виявляється, що коштів не вистачає на важливі речі — не через брак коштів, а через хибне фінансове планування.
3.	Функція контролю гіпертрофована. Контроль зосереджений на формальному дотриманні термінів виконання планів і доручень, а не на моніторингу і оцінці ступеня досягнення запланованих результатів.	Персонал не стимульований приділяти увагу якості документів та послуг, які він продукує, та змушений якнайшвидше "закривати" доручення або пункти плану, не турбуючись про його зміст і вплив на реалізацію державної політики.
4.	Функція внутрішнього аудиту, як правило, відсутня як така або поєднана з функцією безпосереднього технічного виконання державного бюджету.	Провокується внутрішній конфлікт інтересів, неможливо об'єктивно оцінити якість фінансового менеджменту.
5.	Функція нормопроекткування погано розвинута.	Проекти нормативно-правових актів розробляють не професійні юристи-нормопроектувальники, а спеціалісти функціональних підрозділів, що спричиняє низьку якість нормативно-правових актів.
6.	Функція експертизи проектів нормативно-правових актів на відповідність вимогам ЄС відсутня.	Стримується процес адаптації законодавства України до стандартів і вимог ЄС.

7.	Функція управління персоналу фактично зведена до суто технічної функції обліку кадрів.	Не проводиться системна робота з розроблення профілів компетентності для посад в апараті міністерства та кваліфікаційних вимог до кандидатів на ці посади, не проводиться попередній відбір персоналу; щорічна оцінка є формальною, не пов'язаною з визначенням потреб у навчанні; навчання персоналу не планується та не проводиться оцінка його результатів.
8.	Функції IT-забезпечення, організації документообігу, організації зовнішніх та внутрішніх комунікацій, як правило, розведені між різними структурними підрозділами.	Це створює перешкоди для персоналу з точки зору вільного доступу до необхідної інформації, не дозволяє створити єдину інформаційну мережу та ефективно управляти інформаційними ресурсами.
9.	Функція розроблення та впровадження інформаційних стратегій, організації зовнішніх комунікацій та залучення громадськості до процесу прийняття рішень слабо розвинута. Вивчення потреб споживачів фактично не проводиться.	Про роботу та плани міністерства мало відомо громадськості, її інтереси недостатньо враховуються при виробленні політики та прийнятті рішень. Діяльність міністерств недостатньо зорієнтована на реалізацію прав і свобод громадян, задоволення їх законних інтересів.

III. Пропозиції щодо вирішення проблем при реформуванні структури апарату міністерств

1. Чітко розмежувати політичні та адміністративні посади в апараті міністерства. Це можна зробити у три етапи:

- Етап 1 (додаток 1):** до політичних посад відносяться посада міністра та 3-4 його секторних заступників. Кабінет міністра виконує політичні функції, діяльність його працівників регулюється нормами трудового законодавства. Міністр особисто займається зв'язками з парламентом, або за його дорученням — керівник кабінету міністра. За відсутності міністра його заступає інший член Уряду (віце-прем'єр-міністр). Перший заступник міністра — керівник апарату — є вищим державним службовцем у міністерстві. До адміністративних посад, крім нього, належать посади усіх керівників департаментів, у тому числі функціональних, керівники яких подвійно підпорядковані керівникові апарату (в частині проходження державної служби, організації та координації діяльності) та секторним заступникам міністра (в частині питань аналізу та планування секторної політики), начальників та спеціалістів відділів.

- **Етап 2 (додаток 2):** до політичних посад відносяться посади міністра, першого заступника міністра, який займається зв'язками з парламентом та заступає міністра за його відсутності, посади секторних заступників міністра (т. з. "молодших міністрів"). Перший заступник міністра — керівник апарату є вищим державним службовцем у міністерстві. До адміністративних посад, крім нього, належать посади усіх керівників департаментів, у тому числі функціональних, керівники яких подвійно підпорядковані керівникові апарату та секторним заступникам міністра, начальників та спеціалістів відділів;
- **Етап 3 (додаток 3):** політиками є: міністр, його перший заступник та заступники. До адміністрації (державної служби) належать секретаріат міністерства, очолюваний державним секретарем, керівники функціональних департаментів, подвійно підпорядковані державному секретареві та секторним заступникам міністра.

2. Для структурного поділу апарату міністерства застосовувати поділ на департаменти (управління) та відділи. Департамент (управління) утворюється у складі не менше як 4 управлінь (відділів). Відділ утворюється у складі не менше як 3 державних службовців.

3. Департаменти (управління) поділяються на функціональні (їх персонал складається з експертів із секторної політики та менеджерів секторних проектів), координаційні (їх персонал складається з професійних аналітиків політики, юристів, фінансистів, фахівців по зв'язках з громадськістю та з питань міжнародного співробітництва) та обслуговуючі (їх персонал включає аудиторів, бухгалтерів, юристів, що спеціалізуються на господарському та трудовому праві).

4. Посилити функцію управління персоналом апарату міністерства (добір персоналу, розроблення профілів компетентності для посад в апараті міністерства та кваліфікаційних вимог до кандидатів на зайняття цих посад, планування кар'єри, оцінка результатів діяльності та визначення потреб у навчанні, планування навчання та оцінка його результатів).

5. Посилити функцію аналізу та планування державної політики, поєднавши її з управлінням фінансовими ресурсами, нормопроекуванням та питаннями європейської інтеграції, поєднавши їх в одному — ключовому департаменті (управлінні) міністерства, який буде виконувати роль внутрішнього "мозкового центру" і тісно співпрацювати з кабінетом міністра (департамент [управління] стратегічного планування та координації політики).

- 6. Функцію планування діяльності та бюджету організаційно

відділити від функцій виконання планів та бюджету, а також моніторингу діяльності; запровадити функцію внутрішнього аудиту — адміністративного і фінансового.

7. Скоординувати всі функції, пов'язані з управлінням інформаційними ресурсами, об'єднавши їх в одному департаменті (управлінні) (департамент [управління] інформаційними ресурсами та комунікаціями).

8. Об'єднати в одному департаменті (управлінні) всі функції, пов'язані з державними закупівлями, бухгалтерською звітністю, юридичним супроводженням цивільно-правових відносин міністерства з іншими суб'єктами права (департамент [управління] державних закупівель, юридичного супроводження та бухгалтерського обліку).

9. Запровадити постійні функції з вивчення потреб споживачів, управління якістю та модернізації апарату (управління змінами).

10. Посилити зовнішні комунікаційні стратегії міністерства.

IV. Позитивні наслідки для якості роботи міністерств та Уряду в цілому

1. Буде посилено професійну, у першу чергу аналітичну та управлінську спроможність апарату міністерства та підвищено якість роботи з персоналом.

2. Буде посилено функцію міністерства з вироблення та реалізації державної політики.

3. Діяльність міністерства буде спрямована на результат, ступінь досягнення якого по відношенню до запланованого буде незалежно оцінюватись.

4. Буде забезпечено кращу поінформованість громадян, їх залучення до процесу прийняття рішень, більшу прозорість діяльності міністерства.

5. Будуть різко зменшені можливості для внутрішнього конфлікту інтересів шляхом розведення функцій з планування, виконання бюджету та внутрішнього аудиту.

V. Ризики

1. Змінюється традиційна структура (розформовуються підрозділи, які традиційно вважалися основою апарату: організаційний, юридичний та управління справами), що може бути шоком для апарату.

2. У разі відсутності негайного інтенсивного навчання персоналу зміни можуть спричинити затяжний адаптаційний період.

3. Міністри можуть остерігатися посилення ролі керівника апарату і не захочуть повністю "віддавати" функції, пов'язані з управлінням фінансовими, людськими та інформаційними ресурсами.

4. Запровадження внутрішнього аудиту і підвищення прозорості діяльності персоналу може спричинити опір з боку апарату.

VI. Додаткові можливості, які надає застосування такого підходу

1. Координаційна частина — власне апарат, або секретаріат міністерства — є найбільш стабільною частиною міністерства; саме ці державні службовці забезпечують єдність і послідовність політики, яку проводить міністерство, наступність при зміні уряду. Ця частина апарату повинна мати однакову структуру в усіх міністерствах. Функціональна частина є більш гнучкою, залежить від "мандату" міністра, який йому дають Президент і Прем'єр-міністр, пріоритетів державної політики та потреб суспільства, які можуть змінюватися. Її структура визначається на основі специфічних функцій, закріплених у Положенні про міністерство.

Примітка. Керівники функціональних департаментів, на відміну від керівників департаментів "секретаріату" міністерства, будучи подвійно підпорядковані як безпосередньо політикові, так і керівникові апарату (вищому державному службовцеві) і перебуваючи таким чином на межі між політикою і адміністрацією, можуть — швидше за традицією, ніж за законодавством — бути змінені новим міністром з політичних міркувань. Ця група посад може бути "компромісною" при зміні Уряду — за умови, що керівник апарату та всі єдиноначально підпорядковані йому керівники департаментів, як правило, залишаються незмінними при зміні Уряду.

2. Чітке розділення функціональних і координаційних структурних підрозділів дозволить подолати традиційні внутрішні організаційні бар'єри. Буде забезпечено ефективніші горизонтальні комунікації, коли технічні рішення будуть прийматися на перехресті повноважень секторних спеціалістів і координаторів.

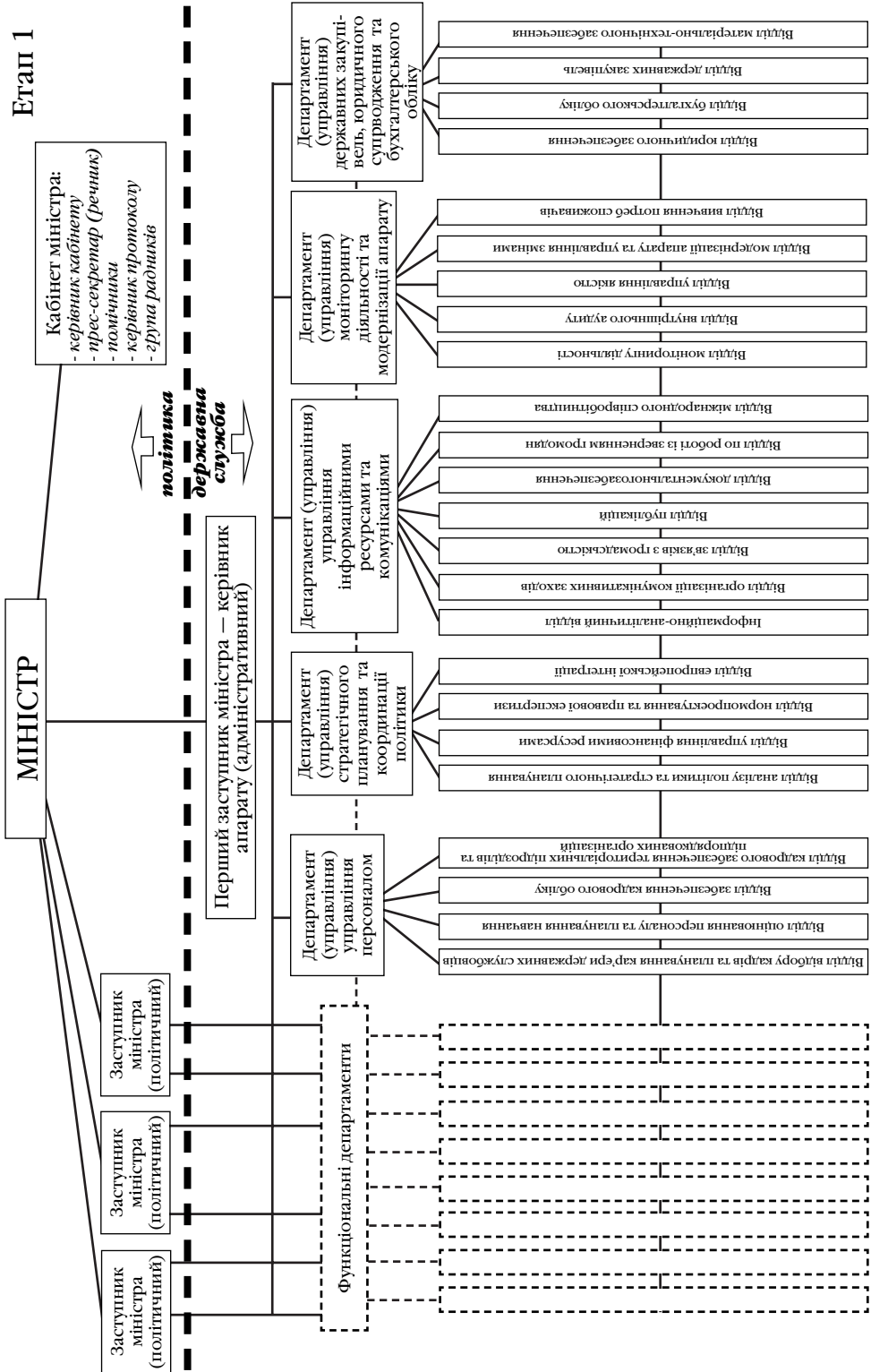
3. Чітке відділення усіх суто обслуговуючих функцій дозволить, у разі прийняття відповідного політичного рішення, звузити сферу державної служби, встановивши, що працівники вичерпного переліку обслуговуючих структурних підрозділів не є державними службовцями і працюють виключно на засадах трудового законодавства.

4. Міцний апарат дозволить міністру посилити свою роль як політика та члена Кабінету, дозволивши йому приділяти більше часу стратегічному плануванню, визначенню пріоритетів політики, роботі з парламентом та звільнивши його від зайвої адміністративної роботи.

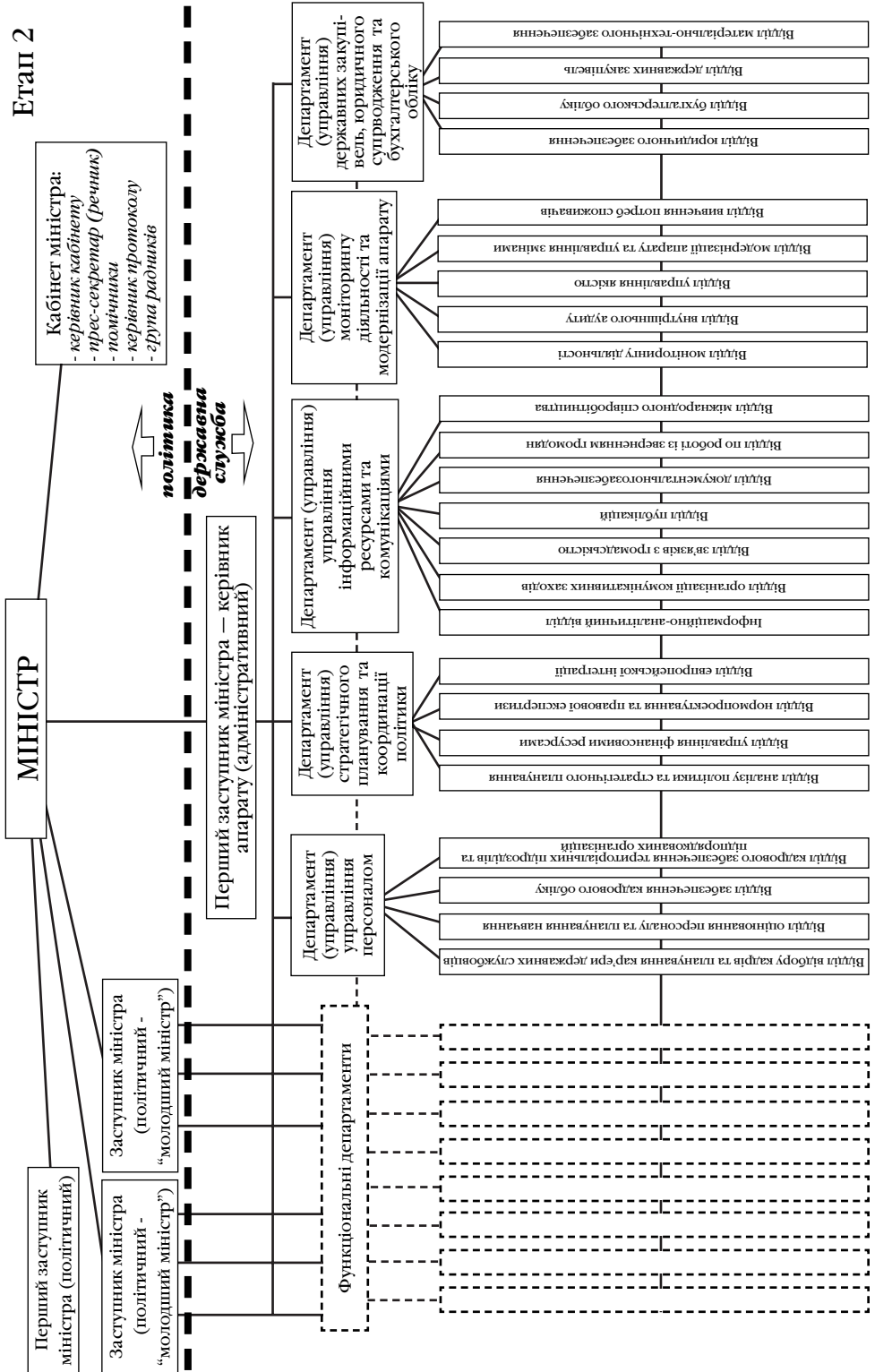
5. Потужний кабінет міністра, будучи виведеним зі сфери державної служби, буде створювати надійну систему альтернативного інформування, юридичного, інформаційно-аналітичного забезпечення міністра, допомагаючи

кращій скоординованості роботи апарату. Крім цього, кабінет міністра за його дорученням буде виконувати суто політичні функції, пов'язані з роботою з політичними партіями та парламентськими фракціями.

Етап 1



Етап 2



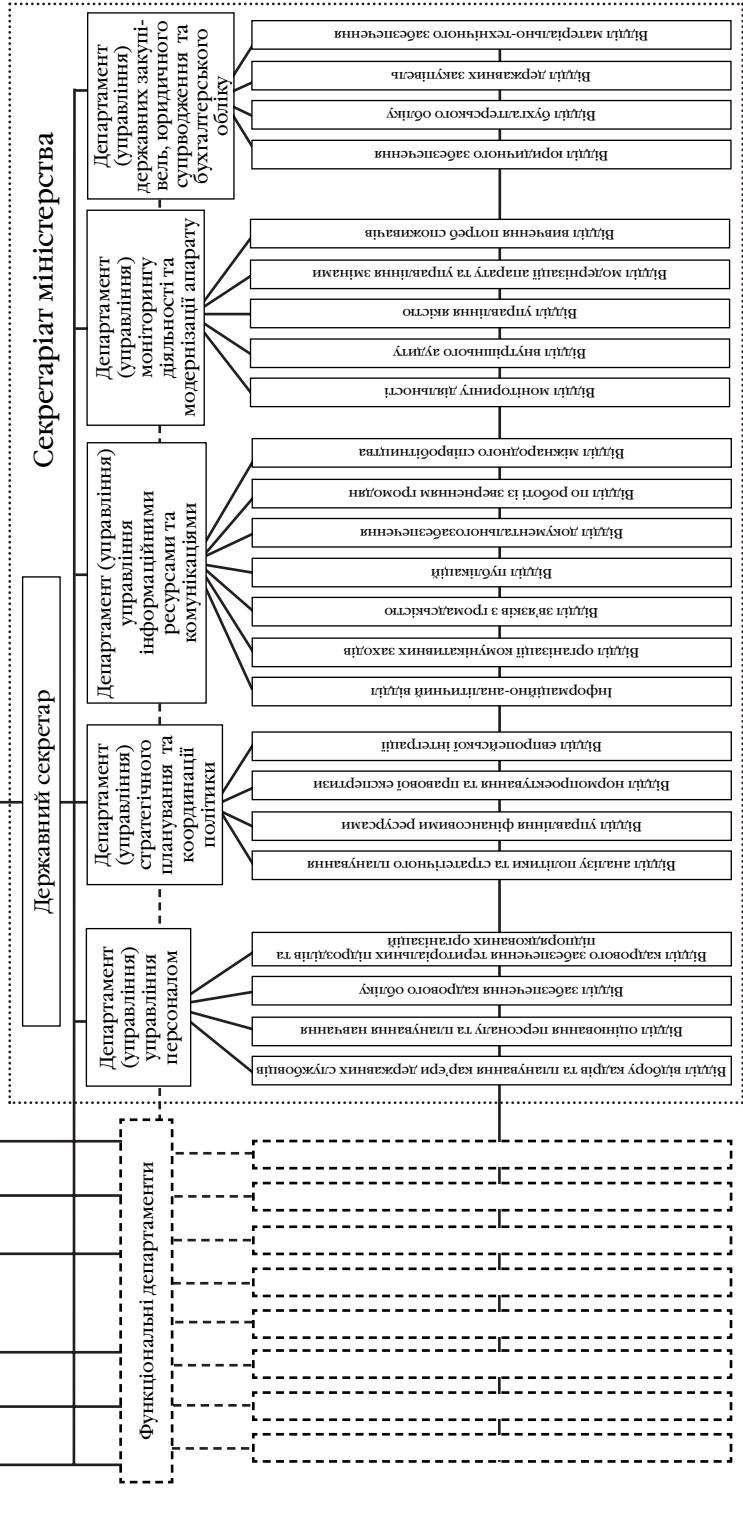
Етап 3

Кабинет міністра:
- керівник кабінету
- прес-секретар (Речник)
- помічники
- керівник протоколу
- група радників

МІНІСТР

Перший заступник міністра
Заступник міністра
Заступник міністра

політика
державна служба



Додаток №7. Структура міністерства. Приклад Міністерства (Департаменту)⁴⁴ з питань природних ресурсів Канади

(підготовлено Девідом Елдером на запит про загальну структуру міністерства)

Загальні коментарі щодо організації департаментів

До структури Уряду Канади входить приблизно 20 департаментів. Департаменти заснуються спеціальним актом Парламенту Канади за поданням Прем'єр-міністра⁴⁵.

Акт про заснування департаменту також створює посаду міністра, надає такому міністру "права, обов'язки та функції" у певній самостійній сфері політики та покладає на нього обов'язок "здійснювати управління і керівництво" департаментом. Цим же актом створюється посада заступника міністра, який відповідає за розробку політики та управління справами департаменту та керує його кадрами і фінансовими ресурсами⁴⁶.

Діяльність міністра забезпечує його служба, до якої входять призначені міністром службовці для надання йому допомоги при виконанні ним своїх політичних обов'язків. Як правило, такими службовцями є:

- керівник служби та (або) виконавчий асистент;
- радник з питань комунікацій;
- радник з питань парламенту;
- радник з питань інших урядових відомств та організацій, підзвітних міністру;
- асистент з питань розпорядку дня міністра;
- особистий помічник.

Кількість посадових осіб у службі міністра, фонд заробітної плати та бюджет на діяльність міністра встановлюються Радою Скарбниці⁴⁷. Зарплату

⁴⁴ Прим. ЦППР - в Канаді та деяких інших країнах термін "департамент" є тотожним поняттю "міністерство".

⁴⁵ Тут мова йде про так звані "лінійні департаменти", тобто ті, що здійснюють розробку політики, надають послуги та взаємодіють з громадськістю, залишаючи поза увагою центральні урядові відомства, Секретаріат Таємної Ради (Privy Council Office), Секретаріат Ради Скарбниці (Treasury Board Secretariat) та до певної міри Департамент фінансів і Департамент юстиції, функція яких полягає у координації різних аспектів діяльності Уряду. Додаткову інформацію про Секретаріат Таємної Ради ви можете знайти в публікаціях "Обов'язки Секретаріату Таємної Ради" (1999 р.) (http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Page=Publications&Language=E&doc=respons/cover_e.htm) та "Роль і структура Секретаріату Таємної Ради" (1999 р.) (http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Page=Publications&Language=E&doc=Role/role_e.htm).

⁴⁶ З обов'язками міністра можна ознайомитися у публікації "Відповідальний уряд: довідник для міністрів", нещодавно виданої новим Прем'єр-міністром: http://www.pm.gc.ca/grfx/docs/guide_e.pdf. Попередній "Довідник для міністрів" можна знайти тут: http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/guidemin/guidemin_e.pdf; Роль заступника міністра описано в "Довіднику для заступників міністра": http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Page=Publications&Language=E&doc=gdm-gsm/gdm-gsm_doc_e.htm.

⁴⁷ Питання адміністративної політики, яка застосовується до служб міністрів, викладено у публікації Ради Скарбниці "Довідник для служб міністрів": http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/mg-ldm/gfmo01_e.asp#_Toc126927218

співробітникам служби міністра сплачує зі спеціально передбачених для цього коштів Уряд Канади.

У департаменті працюють державні службовці, підпорядковані заступнику міністра. Вони призначаються на конкурсній основі відповідно до Закону Канади "Про працевлаштування на державну службу". Державні службовці працюють у різних відділеннях департаменту, які очолюють помічники заступника міністра.

Хоча кожен департамент має свою організаційну структуру, як правило, він поділяється на **кілька відділень, що забезпечують виконання програм і функцій департаменту**. Часто ці відділення утворюються відповідно до пріоритетних напрямків діяльності департаменту.

У структурі департаменту може бути одне чи кілька **відділень, відповідальних за надання послуг**, здійснення нагляду за функціонуванням регіональних підрозділів департаменту та в цілому за діяльністю департаменту на всій території Канади.

Департамент також, як правило, має одне чи кілька **відділень, відповідальних за адміністрування справ департаменту та його співробітників**. Ці відділення, які зазвичай називаються "адміністративними службами", здійснюють:

- управління людськими ресурсами (як-то найом, призначення та класифікацію співробітників і оплату їхньої праці);
- фінансове планування та менеджмент (наприклад, нагляд за виконанням бюджету департаменту, фінансовий контроль, підготовка звітності для Ради Скарбниці щодо ресурсів департаменту);
- обслуговування систем інформаційно-комунікаційних технологій (включаючи закупівлю і встановлення комп'ютерної техніки та створення комп'ютерних мереж);
- обслуговування матеріальних ресурсів і офісних будинків.

У департаменті може бути **відділення з питань стратегічної політики** для вирішення питань стратегічної політики та планування. Таке відділення зазвичай відповідає за довгострокове планування та розробку політики для всього департаменту. Відділення з питань програм і діяльності департаменту може також мати політичні підрозділи, що здійснюють розробку політики з особливих політичних питань, за які вони відповідають, і займаються оперативною та орієнтованою на реалізацію політикою.

У департаменті може також бути відділення під назвою "**корпоративні служби**", що може включати відділи з питань комунікацій та публічних справ, з консультацій або з питань залучення громадян, з парламентських зв'язків, з обробки кореспонденції, з інформаційного забезпечення міністра, з доступу до інформації та з питань конфіденційності, юридичну службу департаменту

(що підпадає також під керівництво Департаменту юстиції), відділ з питань координації федерально-провінційних зв'язків, з міжнародних справ, а також відділ оцінки та аудиту, або відділ генерального інспектора.

Кожне відділення має спеціальний звітний підрозділ, який звітує перед помічником заступника міністра, а також від двох до п'яти генеральних директорів з підпорядкованими кожному з них двома-п'ятьма директорами. Кожен директор, який відповідає за певний відділ чи директорат, має від двох до п'яти заступників директора, яким підпорядковані службовці, які здійснюють адміністративні, політичні, операційні, технічні, реєстраційні, канцелярські та секретарські функції. Ці службовці можуть бути об'єднані у підрозділи з підпорядкуванням керівникам таких підрозділів.

Організаційна структура департаменту: Приклад Департаменту з питань природних ресурсів Канади

Департамент з питань природних ресурсів було засновано Актом "Про утворення Департаменту з питань природних ресурсів Канади"⁴⁸.

Як підрозділ федерального уряду, Департамент з питань природних ресурсів спеціалізується на аспектах сталого розвитку та використання природних ресурсів, енергії, природних копалин і металів, лісових угідь, а також геонаук під юрисдикцією Федерального Уряду Канади.

У Канаді розподіл повноважень між центральним або Федеральним Урядом/Парламентом Канади та легіслатурами провінцій встановлено Конституційним Актом 1867 року. Право власності на природні ресурси, включаючи супутні повноваження щодо врегулювання розробки природних ресурсів і збору відповідних платежів, належить провінціям, а не центральному уряду. Зі свого боку, федеральний уряд має засоби політичного впливу, такі як оподаткування та нормативно-правове регулювання, щоб діяти у відношенні питань міжпровінційних і міжнародних торгово-економічних відносин, охорони довкілля та праці.

Повноваження Міністра відповідно до Акту "Про утворення Департаменту з питань природних ресурсів Канади"

Акт "Про утворення Департаменту з питань природних ресурсів Канади" визначає права та обов'язки Міністра та Департаменту.

Відповідно до Розділу 5 цього Акту:

Права, обов'язки та функції Міністра поширюються на всі питання, які належать до юрисдикції Парламенту та не були передані згідно закону до

⁴⁸ Див. Акт "Про утворення Департаменту з питань природних ресурсів Канади": <http://laws.justice.gc.ca/en/n-20.8/149363.html>

відання іншого департаменту, комісії чи агентства Уряду Канади і стосуються:

(а) природних ресурсів;

(б) вибухових речовин;

(с) технічних досліджень з будь-яких питань, окрім тих, що підпадають під права, обов'язки та функції Міністра охорони довкілля та Міністра рибного господарства і океанів відповідно до закону.

У Розділі 6 викладено основні обов'язки Міністра та застереження, пов'язані з попереднім розділом:

При здійсненні прав та виконанні обов'язків і функцій, покладених на Міністра відповідно до Розділу 5, Міністр зобов'язаний:

(а) займатися питаннями сталого розвитку природних ресурсів Канади та здійснювати комплексне управління цим процесом;

(б) координувати, пропагувати, рекомендувати та впроваджувати державну політику щодо питань, зазначених у попередньому розділі, а також програми та заходи, ініційовані у рамках зазначеної політики;

(с) надавати сприяння розвитку та розширенню науково-технічного потенціалу Канади;

(д) брати участь у розробці та застосуванні кодексів і нормативів технічних досліджень і продукції з природних ресурсів, управління природними ресурсами та їхнього використання;

(е) сприяти відповідальній розробці та використанню природних ресурсів Канади та конкурентоспроможності продукції з природних ресурсів Канади;

(ф) брати участь у сприянні виходу на ринок та розширенні доступу до ринку для продукції з природних ресурсів Канади та галузей технічних досліджень, як на національному, так і на міжнародному рівні;

(г) сприяти розвитку та використанню технології дистанційного зондування;

(х) розвивати співпрацю між урядами провінцій та неурядовими організаціями Канади, а також брати участь у розвитку співпраці з урядами інших країн і міжнародними організаціями;

(і) збирати, систематизувати, аналізувати та розповсюджувати інформацію щодо наукової, технологічної, економічної, промислової, управлінської, ринкової та інших пов'язаних видів діяльності та розробок, що мають значення для природних ресурсів Канади.

Інші статутні повноваження міністра

На додаток до "прав, обов'язків і функцій", наданих Міністру природних ресурсів Актом "Про утворення Департаменту з питань природних ресурсів Канади", Міністр також несе відповідальність за виконання законів, які надають цьому Міністру додаткові повноваження у певних сферах політики чи програм, або утворюють органи (агентства, ради, організації) та підпадають під відповідальність Міністра. Такими законами є:

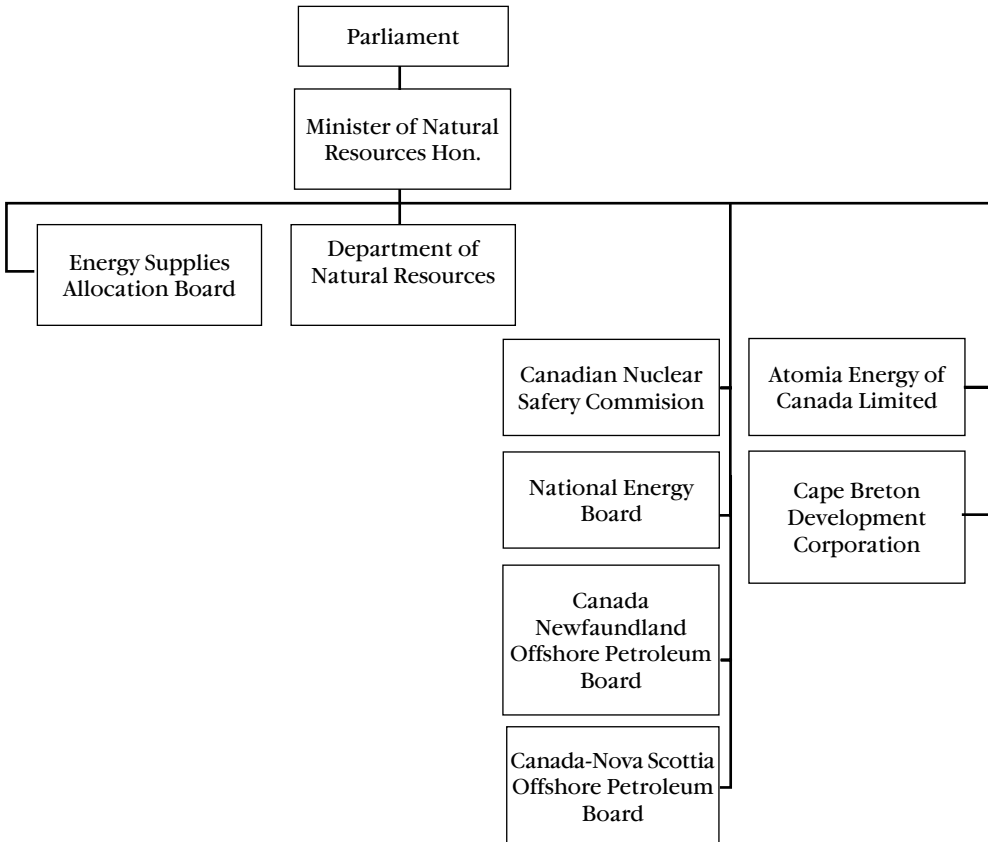
- "Про попередження забруднення арктичних вод"
- "Про Канадський Фонд технології сталого розвитку"
- "Про нафтогазові операції Канади"
- "Про суб'єктів топографічної діяльності"
- "Про топографічну діяльність"
- "Про виконання Атлантичного договору між Канадою та Ньюфаундлендом"
- "Про виконання Договору про прибережні нафтові ресурси Канади та Нової Шотландії"
- "Про право власності та встановлення контролю"
- "Про нафтові ресурси Канади"
- "Про Корпорацію з розробки острова Кейп-Бретон"
- "Про управління енергетичними ресурсами"
- "Про ефективність використання енергії"
- "Про моніторинг використання енергії"
- "Про надзвичайні ситуації, пов'язані із забезпеченням енергоресурсами"
- "Про вибухові речовини"
- "Про лісові угіддя"
- "Про Програму розвитку "Гібернія"
- "Про міжнародну комісію з питань кордонів"
- "Про Національну раду з питань енергетики"
- "Про ядерну енергетику"
- "Про відходи ядерного палива"
- "Про відповідальність у ядерній сфері"
- "Про ядерну безпеку та контроль"
- "Про замітники нафти та нафтозбереження"
- "Про ресурси та технічні дослідження"

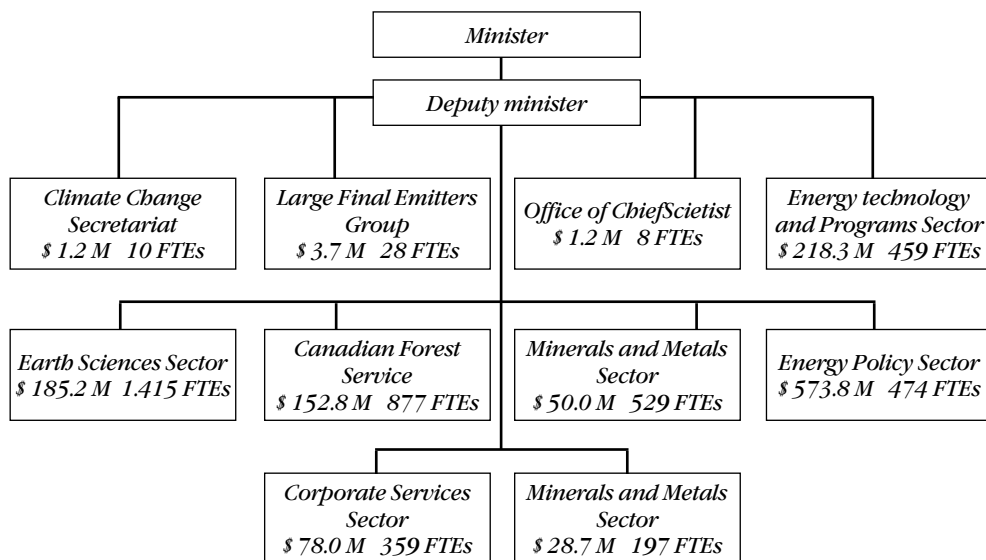
Портфельні повноваження міністра

Ці повноваження не належать до повноважень Департаменту, однак Міністр з питань природних ресурсів є "відповідальним Міністром" для кількох інших урядових органів (таблиця портфельних повноважень

Міністра застаріла і певний час не оновлювалася, але інформація про урядові органи відповідає дійсності):

- Рада з питань розподілу енергоресурсів;
- Канадська Комісія з питань ядерної безпеки;
- Національна рада з питань енергетики;
- Рада з питань прибережних нафтових ресурсів Канада — Ньюфаундленд;
- Рада з питань прибережних нафтових ресурсів Канада — Нова Шотландія;
- Канадська ядерна компанія "Atomic Energy of Canada Limited";
- Канадська компанія "Cape Breton Development Corporation".



Підрозділи Департаменту⁴⁹

FTEs shown are based on the 2004-05 Main Estimates

Служба Міністра**Служба міністра – спеціальні співробітники:**

керівник служби;
 2 помічники керівника служби;
 директор з комунікацій;
 директор з парламентських питань;
 старший радник з політичних питань;
 радник з політичних питань;
 спеціальний помічник;
 помічник з питань розпорядку дня Міністра;
 офіс-менеджер;
 секретар;
 водій.

⁴⁹ Загальну інформацію про організаційну структуру Департаменту можна знайти на веб-сайті Департаменту: <http://www2.nrcan.gc.ca/dpspub/index.cfm?fuseaction=orgchart.viewTree&userLang=E>
 Також у Звіті Департаменту про плани та пріоритети на 2005-2006 рр. (http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20052006/NRCan-RNCan/NRCan-RNCand45_e.pdf) подається огляд ресурсів та очікуваних результатів Департаменту, а у Звіті про досягнення Департаменту за 2004-2005 рр. (http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr1/04-05/NRCan-RNCan/NRCan-RNCand45_e.pdf) можна ознайомитися з тим, як Департамент досягнув своїх цілей.

Співробітники департаменту:

асистент Департаменту;
контролер служби контролю кореспонденції міністра;
адміністратор служби контролю кореспонденції міністра;
помічник з питань розпорядку дня;
клерк;
кур'єр/водій;
клерк.

Регіональна служба Міністра:

спеціальний помічник;
старший радник з питань Ньюфаундленда та Лабрадора;
спеціальний помічник.

Служба заступника Міністра

Мандат: управління виконанням завдань федеральні програм і програм Департаменту та загальне управління справами Департаменту.

заступник Міністра;
помічник заступника Міністра;
виконавчий асистент і директор, виконавчий директор
Департаменту;
спеціальний радник заступника Міністра;
спеціальний помічник спеціального радника;
адміністративний помічник;
програми та заходи;
координатор політики Департаменту/DMO;
координатор політики Департаменту/DMO;
спеціальний радник помічника заступника міністра,
трубопровід;
старший помічник Департаменту ;
водій;
2 секретарі;
помічник Комісара, північний трубопровід;
Адміністративний асистент помічника Комісара NPA.

Управління та координація

Кількість співробітників: 197

Мандат: управління, координація та стратегічна політика

Включає Відділення з питань корпоративної політики та координації здійснення портфельних повноважень, Відділення з питань комунікацій та Відділення аудиту і оцінки, а також виконавчі служби Департаменту та правові служби, що забезпечуються Департаментом юстиції.

Ці служби здійснюють оцінки підвищення ефективності та підзвітності Департаменту, забезпечують цілісний підхід до політики Департаменту та планування його діяльності, а також допомагають громадянам Канади, користувачам послуг і співробітникам Департаменту розуміти його мандат і програми.

Відділення аудиту та оцінки:

служба Генерального Директора (3 співробітники);
відділ оцінки (7 співробітників);
відділ внутрішнього аудиту (10 співробітників).

Мандат:

Забезпечення вищого керівництва інформацією про оперативну ефективність практик управління, систем і контролю, а також відповідність, успішність і економність програм Департаменту.

Відділення комунікацій:

служба Генерального директора (9 співробітників);
відділ комунікаційної політики та планування, науки та зв'язків зі ЗМІ (7 співробітників);
відділ служб корпоративних комунікацій (16 співробітників);
відділ публічних справ (21 співробітник).

Мандат:

Співпраця з різними галузями роботи з природними ресурсами для інформування громадян Канади про діяльність Департаменту, зокрема через забезпечення їх відомостями про енергетику, ліси, корисні копалини та наукові розробки, що підтримують діяльність у цих галузях.

Корпоративна політика та координація здійснення портфельних повноважень – відділення стратегічної політики

Мандат:

Підтримка Міністра, заступника Міністра та Комітету з питань управління Департаменту через роботу у рамках Департаменту та з його партнерами для підготовки рішень Департаменту щодо пріоритетів політики уряду та науково-дослідних ініціатив, спрямованих на підтримку такої політики, а також для того, щоб стратегічно поставити науково-дослідну діяльність Департаменту в центр міжвідомчої системи Канади.

Розробка та координація політики Департаменту щодо основних горизонтальних питань, таких як інновації, наука в уряді, міжнародний і регіональний розвиток, сталий розвиток довкілля та проблеми корінного населення.

Здійснення управління стратегією сталого розвитку Департаменту.

Розробка інтегрованих рішень щодо питань ресурсів північної Канади.

Через заступника Міністра це відділення надає консультації та підтримку щодо управління питаннями, які знаходяться у його віданні, Міністру та Департаменту. Служба з питань діяльності Кабінету, Парламенту та призначень є ключовою для виконання цих обов'язків.

Це відділення здійснює управління розробкою стратегічних напрямків політики Департаменту та підходами до науково-технічної діяльності. Воно координує виконання принципів управління науково-технічною діяльністю Департаменту та розробляє рішення Департаменту у рамках федеральної науково-технічної стратегії. Крім цього, відділення керує циклом стратегічного і бізнес планування Департаменту, а також ініціативами щодо цінностей, етики та вдосконалення.

На додаток, відділення відповідає за спеціальні проекти, включаючи щорічну конференцію вищого керівництва Департаменту. Воно також забезпечує контроль якості кореспонденції Міністра і заступників Міністра та документації через Відділ виконавчої документації.

Відділення стратегічної політики

Керівник: Генеральний директор

Підрозділи:

служба Генерального директора;
служби менеджменту та бізнесу;
відділ планування та з питань діяльності Кабінету і

Парламенту;
відділ з питань стратегічного та економічного аналізу;
відділ з питань сталого розвитку та міжнародних справ.

Мандат:

Проведення аналізу стратегічної політики та горизонтального управління Департаментом, забезпечення підтримки Міністру, заступнику Міністра та секретарю з парламентських питань через вирішення питань, пов'язаних з розвитком федеральних пріоритетів, а також проблем, що виникають у сфері природних ресурсів, для забезпечення провідних позицій Департаменту в розробці стратегічної політики, вирішенні горизонтальних питань, а також виконанні корпоративних і координаційних функцій.

Юридичні служби

Юрисконсульт і 14 співробітників

Мандат:

Забезпечення Міністра, заступника Міністра та всіх структурних підрозділів Департаменту юридичними послугами та консультаціями. Послуги надаються Департаментом юстиції.

Сектор корпоративного управління

(колишній Сектор корпоративних послуг)

Керівник: Помічник заступника Міністра

Кількість співробітників: 359

служба заступника Міністра (7 співробітників);
відділ стратегічного та бізнес-планування (4
співробітники).

Підрозділи:

відділення фінансового менеджменту;
відділення з питань людських ресурсів і безпеки;
відділення інформаційного менеджменту;
відділ управління нерухомістю.

Мандат:

Надає сприяння Департаменту у виконанні його місії: підтримка стабільного розвитку та відповідального використання природних ресурсів Канади. Сектор забезпечує центри експертизи та допоміжну інфраструктуру у сферах фінансового та інформаційного менеджменту, управління людськими ресурсами, питаннями довкілля, охорони здоров'я та безпеки, укладення договорів і здійснення закупівель, підтримку інформаційних

технологій, обслуговування об'єктів нерухомості, а також надання послуг з безпеки та обслуговування Департаменту.

Канадська лісова служба

Керівник: помічник заступника Міністра

Кількість співробітників: 877

Підрозділи:

Штаб-квартира цієї служби знаходиться у Національному столичному регіоні та здійснює реалізацію своїх програм через п'ять спеціалізованих мереж з таким центрами:

центр атлантичних лісових угідь;
центр лісових угідь Великих Озер;
центр лаурентських лісових угідь;
центр північних лісових угідь;
центр тихоокеанських лісових угідь.

Мандат:

Забезпечення політики та програм, орієнтованих на сталий розвиток лісів Канади; високо-децентралізована реалізація науково-дослідних програм і програм розвитку; координація діяльності різних зацікавлених сторін для досягнення національного консенсусу з питань лісових угідь, сприяння розвитку конкуренції в лісовій галузі та підтримка комерційних інтересів Канади у відношенні торгівлі лісоматеріалами.

Відділ геонаук

Керівник: помічник заступника Міністра

Кількість співробітників: 1415

Підрозділи:

служба помічника заступника Міністра;
відділення з питань атлантичної та західної Канади —
"Геологічні дослідження Канади";
канадський центр кадастрового управління;
канадський центр дистанційного зондування — "Геоматика Канади";
відділення з питань центральної та північної Канади —
"Геологічні дослідження Канади";
служба Головного наукового співробітника;
відділення інформаційного менеджменту та розповсюдження інформації;
відділення картографічних служб — "Геоматика Канади";

відділення політики та координації;
відділення програм, ESS;
служби підтримки.

Мандат:

Привернення уваги держави до придбання, тлумачення, зберігання та розповсюдження географічних карт, інформації, технологій, нормативів і практичного досвіду щодо континентальної та острівної території Канади у сферах геонауки, геодезії, картографії, земельної зйомки та дистанційного зондування.

"Геологічні дослідження Канади"

"Геологічні дослідження Канади" виконують вимоги Закону "Про ресурси та технічні дослідження" 1949 і 1994 року, відповідно до яких Міністр "забезпечує повне наукове дослідження геологічної структури та мінералогії Канади". "Геологічні дослідження Канади" є інформаційним ресурсом Департаменту щодо геонауки, включаючи дослідження континентальної та острівної території Канади.

"Геоматика"⁵⁰ Канади" (GS)

"Геоматика Канади" відповідає за питання, які стосуються зондування, картографії, збору даних дистанційного зондування та довідкової інформації географічного характеру щодо території Канади.

Сектор енергетичної політики

Керівник: помічник заступника Міністра

Кількість співробітників: 474

Підрозділи:

відділення електричних ресурсів;
відділення енергетичної політики;
виконавчий радник;
служба енергетичних досліджень;
відділення нафтових ресурсів.

⁵⁰ **Геоматика** (англ. Geomatics) - Термін був започаткований в Канаді для опису видів діяльності з інтеграції всіх засобів збору та управління просторовими даними для наукових, адміністративних та технічних операцій, пов'язаних з виробництвом та управлінням просторовою інформацією. - Енциклопедія "Вікіпідія", примітка Перекладача.

Мандат:

Консультавання уряду з питань напрямків федеральної енергетичної стратегії, планів і заходів на випадок надзвичайних ситуацій; сприяння ефективному використанню енергії; забезпечення розвитку енергетичних ресурсів для задоволення внутрішніх потреб Канади та її експортних можливостей.

Сектор енергетичних технологій та програм

Керівник: помічник заступника Міністра

Кількість співробітників: 459

Підрозділи:

центр енергетичних технологій CANMET;
служба ефективності використання енергії.

Мандат:

Сприяння сталому розвитку, безпеці та ефективному використанню енергетичних ресурсів Канади. Забезпечення енергетичної галузі та уряду технічною інформацією та консультаціями. Інформаційна база цього відділу допомагає уряду Канади розробляти напрямки своєї політики, впроваджувати відповідні нормативно-правові положення, виконувати свої міжнародні зобов'язання та сприяти створенню робочих місць і забезпеченню економічного росту.

Сектор корисних копалин і металів

Керівник: помічник заступника Міністра

Кількість співробітників: 529

Підрозділи:

служба помічника заступника Міністра;
відділення мінеральних технологій CANMET;
відділення економічного, фінансового та соціального аналізу;
відділення з питань вибухових речовин;
відділення промислового аналізу та розвитку бізнесу;
відділення інформаційної інфраструктури та послуг;
відділення програм.

Мандат:

Пріоритетне джерело технологічної, науково-статистичної та політично-консультаційної інформації федерального уряду про запаси корисних копалин і металів Канади, а також урегулювання питань, які

стосуються вибухових речовин і технологій.

Сектор приділяє велику частину своїх ресурсів науці та технологіям і вміщає три провідні науково-дослідні інститути Канади (Лабораторії гірничо-видобувної промисловості та наук CANMET, Лабораторія мінеральних технологій CANMET і Канадська лабораторія дослідження вибухових речовин CANMET).

Служба Головного наукового співробітника

Керівник: Головний науковий співробітник

Кількість співробітників: 8

Підрозділи:

секретаріат з питань інформаційного забезпечення;
секретаріат з питань нових напрямків;
відділ з питань наукового потенціалу та вдосконалення.

Мандат:

Координація науково-технічної діяльності Департаменту та його управлінь через формулювання науково-технічного бачення та розвиток науково-технічного напрямку для орієнтації встановлення пріоритетів, механізмів виконання та ефективної структури управління науково-технологічною діяльністю усіх управлінь Департаменту.

Секретаріат з питань зміни клімату

Керівник: Керівник Секретаріату з питань зміни клімату

Кількість співробітників: 8

Керівник цього Секретаріату є підзвітним заступнику Міністра з питань охорони довкілля Канади та заступнику Міністра з питань природних ресурсів Канади.

Мандат:

Координація аналізу та розробки федеральної політики з питань зміни клімату, програмування, комунікації та роботи з провінціями, територіями та іншими зацікавленими сторонами над розробкою національної стратегії щодо зміни клімату відповідно до Кіотського протоколу 1997 року.

Примітка: зазначений Секретаріат був адміністративним механізмом, тому заснований він був не через прийняття якогось конкретного законодавчого акту. Він був створений Прем'єр-міністром Канади у лютому 1998 року після Кіотської конференції.

Департамент з питань природних ресурсів Канади виступав адміністративною платформою Секретаріату, забезпечуючи його адміністративними, фінансовими, кадровими та іншими відповідним послугами.

Після ратифікації Канадою Кіотського протоколу в грудні 2002 року та завершення фінансування роботи Секретаріату було припинено.

Група з питань великих джерел остаточної атмосферних викидів

Керівник: Головний науковий співробітник

Кількість співробітників: 8

Підрозділи:

секретаріат з питань інформаційної підтримки;
секретаріат нових напрямків;
відділ з питань науково-дослідного потенціалу та розвитку.

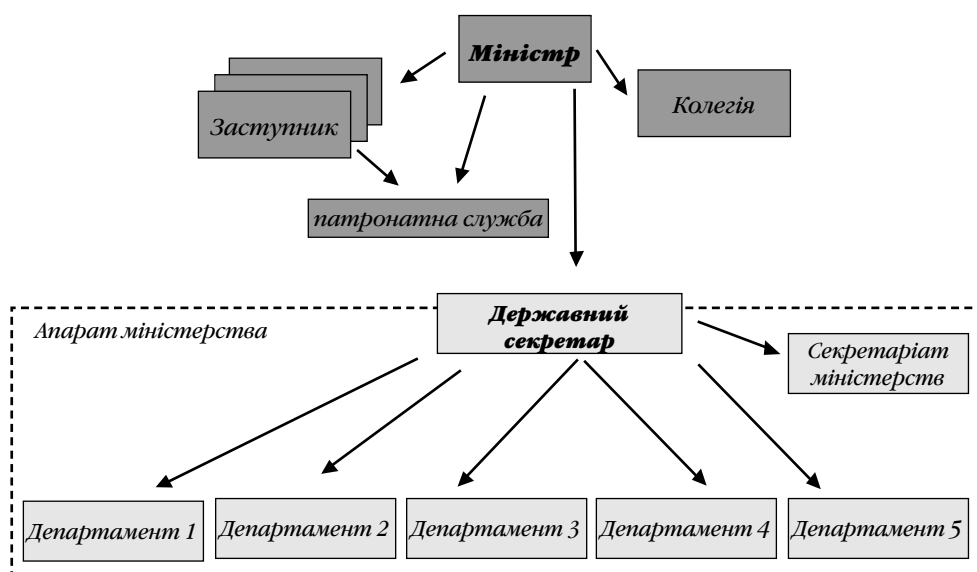
Мандат:

Робота з ключовими галузями промисловості для визначення цілей зменшення викидів газів, які призводять до парникового ефекту, а також розробка політики та законодавчих засобів, які б допомогли заохотити представників промисловості зменшувати викиди в атмосферу, були б адміністративно ефективними та зрозумілими та допомогли б зберегти конкурентоспроможність канадської промисловості.

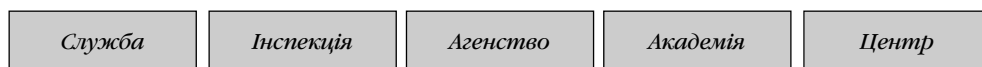
Примітка: відповідальність за ініціативу щодо великих джерел остаточної викидів було передано Міністру з питань охорони довкілля, через те, що переглянутий урядовий план щодо зміни клімату з поправками, що стосуються зобов'язань Канади за Кіотським протоколом, визначає Закон Канади "Про охорону довкілля" як пріоритетну законодавчу альтернативу для впровадження системи великих джерел остаточної атмосферних викидів. Аналіз політики та політичних завдань, проведений Департаментом, стане значним внеском у завершення пакету законів про довкілля Канади.

**Додаток № 8. Проект типової структури міністерства.
Проект структури секретаріату міністерства. Проекти
структур міністерства юстиції, міністерства внутрішніх справ**

Типова структура міністерства (проект)



Урядові органи та установи в системі міністерств



Секретаріат міністерства

Державний секретар



Керівник секретаріату

правового забезпечення;
інформаційно-аналітичного забезпечення;
бюджету і фінансів;
діловодства та інформації;
персоналу;
міжнародних зв'язків та протоколу;
мобілізаційної підготовки;
захисту інформації;
державних закупівель;
прийому громадян;
матеріально-технічного забезпечення;
інші допоміжні служби.

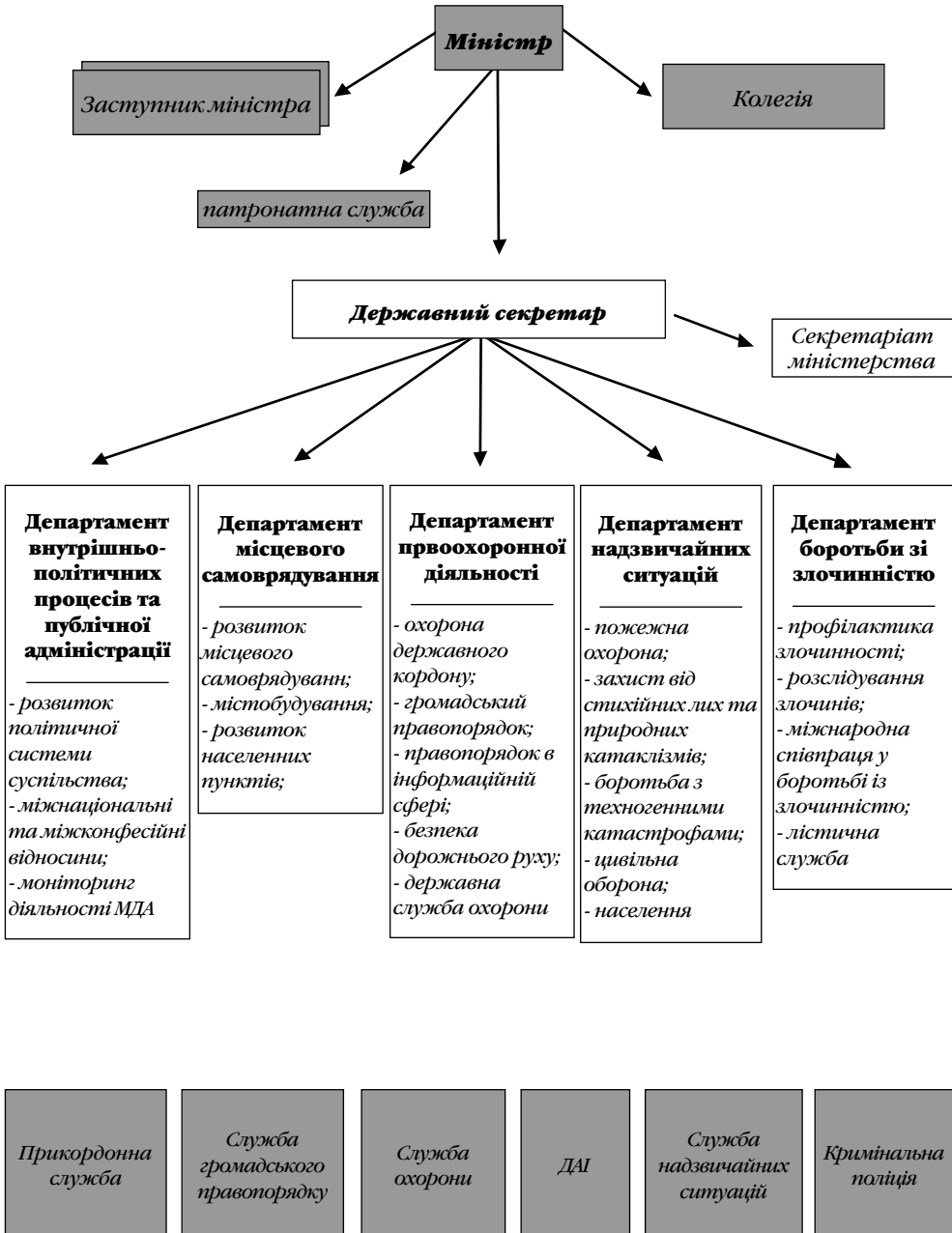
- Міністерство юстиції;
- Секретаріат Кабінету Міністрів;
- Міністерство фінансів;
- Секретаріат Кабінету Міністрів;
- Голодержслужба;
- Міністерство закордонних справ;
- Міністерство оборони;
- Міністерство внутрішніх справ;
- Міністерство економіки;
- Секретаріат Кабінету Міністрів;
- Секретаріат Кабінету Міністрів;

Здійснюють міжміністерську координацію та методологічне забезпечення

Структура міністерства юстиції (проект)



Структура міністерства внутрішніх справ (проект)



Додаток №9. Орієнтовний перелік урядових органів у системі відповідних міністерств (проект)

Міністерство внутрішніх справ України:

Прикордонна служба

Державна служба правопорядку (міліція або поліція)

Служба кримінальних розслідувань (кримінальна поліція)

Державна автомобільна інспекція (або Дорожня патрульна служба)

Агенція реєстрації транспортних засобів та дозволів на керування транспортними засобами

Державна імміграційна служба

Служба з питань надзвичайних ситуацій

Державна інспекція пожежної безпеки

Адміністрація зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення

Міністерство юстиції України:

Агентство реєстрації громадян та актів громадянського (цивільного) стану

Агентство реєстрації юридичних осіб

Агентство реєстрації прав на нерухомість

Державна судова адміністрація

Державна виконавча служба

Державна служба виконання покарань

Міністерство фінансів України:

Державна податкова служба

Державна митна служба

Державне казначейство

Контрольно-ревізійна інспекція

Державна пробірна служба

Державна інспекція фінансового моніторингу

Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг⁵¹

Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку

⁵¹ Комісії доцільно розділити на агентства і інспекції, щоб розмежувати функції регулювання та контролю. Основна увага у діяльності регулятивних органів має приділятися прозорості процедур.

Міністерство економіки України:

Адміністрація державного матеріального резерву
Державна служба статистики
Державна служба стандартизації
Державна інспекція прав споживачів та контролю за цінами
Державна інспекція енергозбереження

Міністерство праці та соціальної політики України:

Пенсійний фонд України
Державна інспекція охорони праці
Соціальна служба у справах ветеранів та інвалідів
Служба адаптації військовослужбовців, звільнених у запас або відставку
Служба соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи

Міністерство палива та енергетики України:

Державна служба ядерного регулювання

Міністерство транспорту та зв'язку України:

Державна служба автомобільних доріг та транспорту
Державна служба авіаційного транспорту
Державна служба залізничного транспорту
Державна служба водного транспорту
Державна служба радіозв'язку

Міністерство промислової політики України

Державна служба (інспекція) експортного контролю;

Міністерство аграрної політики України:

Державна служба рибного господарства
Державна ветеринарна інспекція
Державна служба (інспекція) з охорони прав на сорти рослин
Державна служба лісового господарства
Агентство з питань виробництва та обігу підакцизних товарів
Інспекція з контролю якості сільськогосподарської продукції та моніторингу її ринку

Міністерство освіти і науки України:

Агентство інтелектуальної власності
Національне космічне агентство
Державна інспекція навчальних закладів
Вища атестаційна інспекція

Міністерство екології України

Державна екологічна інспекція
Державна служба заповідної справи
Державна гідрометеорологічна служба

Міністерство культури, туризму та спорту України:

Державна служба охорони культурної спадщини
Державна туристична адміністрація
Державна служба архівів

Міністерство охорони здоров'я України

Державна служба (інспекція) лікарських засобів і виробів медичного призначення
Комітет (інспекція) з контролю за наркотиками
Державна санітарно-епідеміологічна служба (інспекція)

**Додаток №10. Витяг з документа
"Прийняття рішень урядом в Канаді"
(матеріали ознайомлювального візиту
української делегації до Канади)⁵²**

ВСТУП

Метою візиту було надання відповідей на такі запитання:

- Які системи, уміння і потенціал забезпечують функціонування канадської системи прийняття рішень?
- Які формальні чи неформальні традиції, очікування чи зв'язки сприяють функціонуванню системи прийняття рішень?
- Яка роль, відповідальність і взаємозв'язок між головними відомствами, такими як Уряд, Кабінет, Таємна рада (ТР), Офіс прем'єр-міністра (ОПМ), інші центральні агентства, парламент і рядові міністерства?
- Який розподіл обов'язків між політиками і державними службовцями?
- Як працює процес нормотворення, хто готує проекти нормативних актів і координує законодавчу програму уряду?
- Які елементи канадського досвіду можуть бути застосовані в Україні?

Увага приділялась питанням покращення координації і втілення пріоритетів та напрямків політики уряду. Розглядалися такі питання, як документи Кабінету міністрів і правила роботи з ними, закріплення напрямку політики законодавчо та інші, які можуть бути корисними для України.

⁵² Візит здійснювався в рамках Програми "Радники з державної політики на підтримку реформ в Україні", яка фінансується Канадським агентством міжнародного розвитку (КАМР) і здійснюється Канадським бюро міжнародної освіти (КБМО).

ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД КАНАДСЬКОГО УРЯДУ

1. Канадський контекст

При вивченні підходу країни до державного управління завжди корисно спочатку зрозуміти деякі головні ознаки системи і суспільства, які лежать в основі структур і процесів та які сприяють дієвості системи.

Канадська державна служба характеризується кількома ключовими рисами, які визначають характер її роботи і здійснення державних програм. Деякі із фундаментальних цінностей держслужби:

- **нейтральність:** політичні питання відокремлені від адміністрування;
- **відповідальність** державних службовців за виконання своїх службових обов'язків;
- **реагування** на потреби і вимоги громадськості та уряду при владі;
- **гідність/чесність** забезпечує довіру громадськості і впевненість в уряді через етичну поведінку.

Державні службовці в Канаді добре підготовлені і отримують добру зарплату, тому колеги, керівники і громадяни очікують, що вони повинні старанно виконувати свої обов'язки. Державні службовці і офіційні особи мають досить великі повноваження/владу. Як наслідок, від них очікується розуміння цієї відповідальності і належного/етичного застосування своєї влади. Цінності і правила роботи на державній службі добре зрозумілі усіма, і усі розуміють, що їх недотримання приводить до звільнення із роботи. В загальному, можна стверджувати, що система працює добре. Винятки зустрічаються досить рідко.

В останні роки в Канаді спостерігаємо акцентування управління на результат в державній службі. Тобто, увагу зосереджено не просто на діяльності, а на її кінцевих результатах. Ця зміна відобразилась у зменшенні кількості правил та інструкцій, які регламентують діяльність міністерств. Цим самим міністерства отримали більше можливостей на власний розсуд застосовувати такі методи роботи, які забезпечують виконання цілей найбільш раціонально з точки зору затрат і при існуючих реальних умовах. Тепер часто бачимо інструкції, які лише окреслюють стандарти роботи, а не диктують, як саме це повинно бути досягнуто.

В межах державної служби є багато запобіжних елементів для спостереження за роботою. Центральні агентства проводять перевірки ефективності і раціональності роботи міністерств при виконанні державних програм і послуг. Існують конкретні вимоги щодо звітності, проведення оцінки державних програм, принципи відповідальності за роботу, планування і бюджет. Все це спрямоване на забезпечення належної роботи державної служби Канади.

Крім внутрішніх елементів контролю і перевірки на державній службі, існує ще цілий ряд запобіжних елементів: роль, яку відіграють

громадськість, приватний сектор та ЗМІ. Ці зацікавлені сторони очікують від державної служби належного реагування на потреби в суспільстві і праці, спрямованої на позитивний розвиток. ЗМІ та групи споживачів дуже часто ведуть активні кампанії для привернення уваги офіційних осіб і політиків до проблем. Через процес публічних консультацій (а це є обов'язковою вимогою при розробці напрямку державної політики в Канаді) асоціації виробників, групи споживачів та різні організації можуть активно впливати на державну політику. Вони знають взяті урядом зобов'язання і слідкують за їх виконанням.

2. Огляд канадської системи: учасники і процеси

***Мартін Абрамс (Martin Abrams)**, професор Карлтонського університету, факультет державного управління*

Головні учасники

Найважливішою особою в канадському федеральному уряді є прем'єр-міністр (ПМ). Він має повноваження призначати членів Кабінету, роботою якого він керує, і призначати на посади найвищих офіційних осіб.

Прем'єр-міністр одноособово призначає міністрів. Їм не обов'язково бути фахівцями з конкретного напрямку роботи їх міністерства. Більше того, в Канаді більшість політиків (вибраних осіб) є юристами. Немає чітких закріплених критеріїв, за якими призначають на посаду міністра, проте ПМ, як правило, слідує певним традиціям:

- в Кабінеті повинні бути представлені усі частини країни;
- багато міністрів повинні володіти французькою мовою (відображення двомовного статусу країни);
- міністри повинні представляти ідеологічні розбіжності в рамках партії при владі (дехто може наполягати на соціальних програмах, в той час як інші відстоюють скорочення видатків);
- різні вікові групи, чоловіки і жінки;
- представлення секторних інтересів.

Додаткові критерії: чи зможе цей міністр добре вести роботу (цим самим виконуючи цілі уряду при владі); чи він зможе допомогти переобрати уряд на наступний термін?

Обговорення в Кабінеті і процес прийняття рішень

ПМ і міністри, яких колективно називають Кабінетом, це той орган і ті люди, які приймають головні рішення в Канаді. Коли у міністра є пропозиція щодо напрямку політики, тоді він/вона виносить її на схвалення Кабінету. Головною рисою рішень Кабінету є те, що вони мають досить

загальний характер і визначають тільки цілі уряду з якогось питання. Технічне наповнення і опис політики — це відповідальність державних службовців.

Комітети Кабінету допомагають ефективній роботі Кабінету. ПМ вирішує кількість і форми роботи комітетів Кабінету. В дійсності Кабінет і його структура є відображенням стилю ПМ. Незалежно від структури Кабінету, пропозиція про напрямок політики/дії проходить через єдиний процес: вона розглядається і обговорюється на відповідному комітеті Кабінету. Комітет дає свою рекомендацію, яка майже завжди ратифікується Кабінетом. Безпосередньо на засідання Кабінету (без проходження стадії комітетів) виносяться тільки дуже політично резонансні питання або термінові питання.

На стадії розгляду Кабінетом у повному складі усі питання щодо технічних аспектів пропозиції, фінансування тощо уже, як правило, погоджені. Міністри конфіденційно обговорюють найрезонансніші політичні справи. Тому рідко коли службовці чи інші особи присутні на засіданнях Кабінету. ПМ приймає остаточне рішення з питань. Він може це робити одноособово, але рідко вдається до цього. Натомість він підсумовує пропозицію, вказує на її недоліки і переваги і висловлює свою позицію щодо курсу дій. Якщо усі міністри погоджуються, тоді процес є простим. Якщо ж існує розбіжність позицій, тоді особливо яскраво проявляється роль ПМ. Оскільки рішення Кабінету завжди є колективними, і міністрам усім доведеться продовжувати працювати разом, тому ПМ відіграє важливу роль у розрядці потенційних конфліктів. При підсумуванні сильних і слабих сторін пропозиції, ПМ робить особливі зусилля, щоб у міністра, який спонсорує цю пропозицію, не склалось почуття, що він/вона програв. Якщо розбіжність думок з питання є значною, ПМ може запропонувати інші шляхи виходу із конфлікту: відкладення питання на пізніший час, внесення змін до пропозиції тощо.

ПМ також застосовує інші методи впливу на рішення з питань. Оскільки ПМ головує на засіданнях Кабінету, то за його вступними словами міністри одразу можуть зорієнтуватись, підтримує ПМ пропозицію чи ні. Якщо міністри зрозуміли, що ПМ виступає за втілення пропозиції, тоді ймовірність того, що вони виступлять проти такої пропозиції, є незначною. Також ПМ може вирішити надати слово міністру фінансів, який розповість колегам про негативні фінансові наслідки втілення пропозиції. Таким чином, зберігаючи зовнішню нейтральність, ПМ може добитись потрібного йому результату.

Таємна рада (ТР) відіграє важливу допоміжну роль в цьому процесі. Вона відповідає за підготовку порядку денного Кабінету, запис обговорення і написання рішень Кабінету, (інша важлива функція ТР — це надання ПМ інформації та аналітичних документів з кожного питання на порядку денному Кабінету). ТР підтримує постійний зв'язок із міністерствами і знає позиції міністрів щодо запропонованих пропозицій. Ця інформація

доводиться до відома ПМ. Таким чином, ПМ перебуває у вигідній позиції. Він може передбачити негативну чи позитивну реакцію міністра з питання. Оскільки ПМ веде засідання Кабінету, він, як правило, може одержати підтримку своєї позиції, одночасно мінімалізуючи потенційний конфлікт. Міністри розуміють, що просування в Кабінеті на кращий міністерський портфель залежить від ПМ, і якщо міністр забагато сперечається з ПМ, його шанси на майбутнє просування відповідно зменшуються. Також важливо пам'ятати, що доктрина солідарності рішень Кабінету означає, що всі дебати відбуваються в кімнаті засідань Кабінету. Після того, як рішення Кабінету оприлюднене, усі міністри повинні публічно підтримувати його. Якщо міністр не готовий це зробити, він повинен подати прохання про звільнення із посади.

Загальний підхід ПМ і ТР полягає у тому, щоб якнайменше питань доходили на розгляд в Кабінет. Величезна кількість питань, які надходять, може паралізувати роботу всієї системи. Багато рішень, які приймаються міністрами і урядом, не потребують формального схвалення Кабінетом. Якщо питання стосується політики чи програми, раніше схвалених Кабінетом, або якщо йдеться про незначне відхилення від прийнятого Кабінетом рішення, тоді не потрібно отримувати схвалення Кабінету. Щоденно приймаються тисячі таких рішень.

Пропозиції, які вимагають виділення нового чи додаткового фінансування, повинні розглядатись Кабінетом. Іншим критерієм необхідності винесення питання на розгляд Кабінету є його політична резонансність. Якщо міністр знає, що якийсь захід спровокує значну критику чи підтримку, такий захід, ймовірно, буде розглядатись Кабінетом.

3. Забезпечення роботи Кабінету: Комітети Кабінету і вищі державні керівники

***Ларрі Отул**, консультант з питань державного управління, колишній заступник міністра, радник*

Казначейство і Секретаріат Казначейства

Казначейство — це комітет Кабінету, роботу якого забезпечує Секретаріат Казначейства. Казначейство — це комітет міністрів Уряду, які приймають рішення з питань фінансового управління Уряду. Рішення про виділення державних коштів приймаються Кабінетом. Казначейство також розглядає питання. В кожній пропозиції обов'язково міститься розділ, де описано вплив нової політики на пріоритети і бюджет міністерства. Президент Казначейства головує на засіданнях комітету. Міністр фінансів одночасно є віце-президентом Казначейства, але дуже рідко коли відвідує засідання комітету.

Секретаріат Казначейства — це окреме відомство. Це досить впливове центральне агентство, яке приймає рішення з фінансових питань. Секретаріат не є суперміністерством з точки зору розробки політики чи програм. Влада Секретаріату витікає з його ролі у встановленні пріоритетів, виділенні коштів, контролі за використанням коштів і у встановленні кадрової політики. Секретаріат виступає в ролі працедавця для всіх державних службовців. Він встановлює зарплати і умови праці. Головна роль Секретаріату — координація діяльності. Аналітичний співробітник Секретаріату повинен добре знати інші міністерства, щоб координувати роботу в рамках уряду.

Керівники вищого рівня і уряд при владі

Секретар Таємної ради

Стосунки між вищими керівниками-службовцями і їхніми політичними господарями є складні. Таємна рада є міністерством ПМ і надає аналітичну інформацію для здійснення роботи Кабінету і процесу прийняття напрямків політики. Секретар ТР, який одночасно є заступником ПМ, інформує ПМ по кожному питанню, яке виноситься на розгляд Кабінету. Секретар також є начальником державної служби Канади. Роль секретаря ТР, якого призначає ПМ, є ключовою.

ТР працює у тандемі із Офісом ПМ (ОПМ). ТР аналізує пропозиції з точки зору вартості їх втілення і місця в урядовій програмі дій (адміністративні аспекти), а ОПМ, в якому працюють партійні радники, розглядають питання з політичної точки зору. Чи зміцнює пропозиція становище ПМ? Чи зросте його популярність? Такий розподіл між партійною роботою і державною службою спостерігається в усіх міністерствах: кожний міністр має партійних радників, підпорядкованих безпосередньо йому, і службовців, які звітують йому про свою діяльність через заступників міністра.

Заступники міністра та інші керівники

Розподіл між державною службою і політичним рівнем в Канаді є досить чіткий. Заступники міністра, хоч і є державними службовцями, проте призначаються на посаду ПМ. Заступник міністра (ЗМ) є головною зв'язуючою ланкою між політичною верхівкою міністерства і державними службовцями. Хоча ці службовці орієнтуються за планами із політичних документів (виборча платформа, виступи міністра, заяви з питань політики), вони у своїй діяльності є позапартійні. Колишній секретар ТР Гордон Робертсон сказав так про відмінність між міністром і заступником міністра:

"Міністр політично орієнтований, проте повинен враховувати практичні аспекти. Заступник міністра орієнтується на практичні аспекти роботи, але повинен враховувати політичний вимір".

В більшості випадків ЗМ — це досвідчений чиновник із 15-20-річним стажем роботи в центральних агентствах і рядових міністерствах. Двадцять років тому ЗМ призначали з самого міністерства (тобто він мав великі знання щодо конкретного міністерства), але зараз наголос робиться на загальноурядовому досвіді і менеджерських навиках, які здобуваються при роботі в різних міністерствах. Міністри не вибирають, хто буде заступником. Заступників міністра призначає ПМ.

Усі ЗМ зустрічаються раз на тиждень із секретарем Кабінету (секретар ТР). Ці зустрічі сприяють координації роботи в рамках усього уряду. Також секретар використовує ці зустрічі, щоб довідатись про погляди заступників міністрів на актуальні питання. Вони можуть вільно висловлювати свої думки. Завдяки цим зустрічам заступник міністра завжди в курсі справ і може поінформувати свого міністра і навіть застерегти, якщо дії міністерства виходять з ритму урядових заходів.

Що стосується повноважень ЗМ, то в Канаді, за законом, уся адміністративна і фінансова влада дається міністру. Однак від міністра очікується, що він/вона делегує ці повноваження ЗМ⁵³. Під час сесії парламенту міністр, як правило, щодня зустрічається із ЗМ. На такій зустрічі можуть також бути присутні партійні радники міністра і вищі міністерські чиновники. На зустрічі розглядаються поточні міністерські питання, події, заплановані на цей день. Також проводиться брифінг міністра про заплановані зустрічі (Кабінет чи інші).

Інший тип зустрічей, коли ЗМ зустрічається із міністром щоб одержати/дати пораду щодо якогось резонансного питання, чи щоб вирішити конфлікт між ними.

Підзаступник міністра (Assistant Deputy Ministers)

Підзаступники міністра — високопоставлені чиновники, які призначаються на цю посаду Комісією державної служби (Public Service Commission) за результатами конкурсу на заміщення вакансії. Існує два види підзаступників міністра: за програмами і функціональні. Підзаступники за програмами традиційно призначались із кола міністерських чиновників, оскільки вони мають цінні технічні/секторні знання. Функціональні підзаступники виконують управлінські і організаційні функції (розробка політики, фінанси, кадрові питання). Останнім часом спостерігається тенденція горизонтального пересування з посади на посаду в різні міністерства тих осіб, які можуть з часом претендувати на посаду підзаступника міністра (набуття досвіду в різних державних структурах). Підзаступники звітують безпосередньо ЗМ.

⁵³ Існують винятки до цього правила. Міністр не може брати на роботу державних службовців. ЗМ має такі повноваження, але не може підписати Меморандум до Кабінету (а Memorandum to Cabinet) чи подання на фінансування в Казначейство

ЦЕНТРАЛЬНІ АГЕНТСТВА

В Канадській системі центральне агентство — це організація, яка має значні повноваження прямо впливати на діяльність в міністерствах. Центральне агентство має вплив на роботу усіх міністерств. Вони відіграють важливу роль у координуванні і спрямуванні розробки напрямків політики.

Кожен ПМ може організовувати роботу уряду і центральних агентств по своєму уподобанню, проте деякі ролі і особливості залишаються незмінні. Наприклад, центральні агентства значно менші за розміром порівняно із найменшим міністерством, а їх роль у горизонтальній координації політики між міністерствами означає, що в них, на загал, працюють досвідчені службовці високого рівня.

ТР, Секретаріат Казначейства і Міністерство фінансів — це три існуючі центральних агентства. Під час візиту роль Міністерства фінансів детально не розглядалась, але у загальному огляді канадського уряду на початку цього документу описані роль і значимість Міністерства фінансів. Учасники візиту були зацікавлені роллю Офісу прем'єр-міністра (ОПМ). Нижче наводиться стислий опис ОПМ, щоб проілюструвати відмінність його ролі у порівнянні із ТР.

Тут також варто згадати, що деякі інші міністерства, які формально не мають статусу центрального агентства, проте мають великий вплив на дії уряду. Перша така організація — Комісія державної служби Канади (Public Service Commission of Canada). Це "незалежне агентство", яке підпорядковане безпосередньо парламенту і відповідає за дотримання Закону про прийом на роботу в державній службі (Public Service Employment Act). Воно відповідає за забезпечення прийому на роботу на державну службу і призначення на посади в державній службі на підставі професійних якостей, а також за навчальні програми. Крім набору на державну службу і ведення справ вищих чиновників (підзаступники міністра), комісія делегує свої повноваження заступникам міністрів для спрощення роботи в міністерствах.

Інша подібна організація — Міністерство юстиції. Це міністерство розробляє напрямки політики, пише проекти нормативних документів і виступає в ролі юрисконсульта для уряду. Важливо підкреслити, що воно контролює підготовку усіх нормативних актів (закони, підзаконні акти). Відповідно це міністерство відіграє важливу роль в нормотворчій діяльності всіх міністерств.

ТАЄМНА РАДА (ТР) (PRIVY COUNCIL OFFICE)

1. Організація уряду, механізм прийняття рішень

Надя Костюк, співробітник секретаріату організацій уряду, ТР

Кабінет

В канадському Кабінеті зараз 29 міністрів. Згідно законодавства в Канаді призначаються два типи міністрів (міністр з портфелем (відповідає за роботу міністерства) і міністр без портфеля) і державні секретарі, які допомагають міністрам. Державні секретарі не присутні на засіданнях Кабінету за винятком випадків, коли їх запрошує прем'єр-міністр. Державні секретарі не мають права підписувати меморандум до Кабінету (Memorandum to Cabinet) чи виділяти фонди.

Існує одинадцять категорій питань, за які можуть відповідати державні секретарі (наприклад, в Міністерстві закордонних справ один держсекретар відповідає за Латинську Америку і Африку, а другий — за Азіатсько-Тихоокеанський регіон). Загальний підхід такий — чим більший Кабінет, тим менше державних секретарів. Зараз Кабінет порівняно малий, тому ПМ призначив більше державних секретарів. ПМ вирішує, у яких випадках призначити державного секретаря. ПМ у мандатному листі до новопризначеного міністра ПМ дає завдання міністрові бути куратором роботи його державного секретаря.

Комітети Кабінету

Комітети Кабінету допомагають Кабінетові виконувати роботу більш ефективно. ПМ визначає кількість і структуру комітетів. Бували періоди, коли існувало 12-15 комітетів. Сучасний Кабінет має п'ять постійних комітетів: 2 з питань напрямків політики (економічні і соціальні); Казначейство (єдиний комітет, існування якого вимагається в законі); Особливий комітет (призначення на посади, підрядне законодавство) і нещодавно створений ad hoc інформаційний комітет. Ad hoc комітети часом створюються для розв'язання конкретного питання/проблеми. Формально комітети Кабінету не можуть приймати остаточні рішення, вони лише дають Кабінету свої рекомендації. Як правило, Кабінет без обговорення приймає рекомендацію комітету.

Таємна рада (ТР) і Офіс прем'єр-міністра (ОПМ)

ТР допомагає ПМ з позиції державної служби, а ОПМ надає партійні рекомендації і допомогу.

ТР допомагає ПМ як голові уряду у встановленні пріоритетів. Пріоритетні напрямки політики витікають з партійної платформи партії при владі, ідей, висловлених на зустрічах Кабінету тощо. Також двічі на рік ТР надсилає в міністерства лист із проханням надіслати перелік пріоритетів

і планів міністерства. Чиновники із ТР потім зустрічаються із ПМ та інформують його про запропоновані напрямки політики і пріоритети. Вони допомагають написати текст так званої Тронної промови, яка є одним із головних документів уряду щодо напрямків політики і пріоритетів.

ТР допомагає уряду розробляти добру політику діяльності. ОПМ забезпечує, щоб запропоновані заходи також були добрими з політичної / партійної точки зору. Співробітники ОПМ — партійні працівники. Хоча їхня зарплата і пільги оплачуються платниками податків, однак вони не мають того рівня захисту працевлаштування, як державні службовці. Вони, як правило, звільняються із роботи при зміні ПМ. Зрозуміло, що після приходу до влади нової партії вони автоматично звільнюються з роботи.

Розподіл обов'язків між ТР і ОПМ

Таємна рада	Офіс ПМ
<p>Допомагає ПМ у такому:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ встановлення пріоритетів; ■ розробка політики і координація; ■ організація уряду, міністерські мандати; ■ призначення на високі посади (міністри, вищі чиновники); ■ міжнародні стосунки/національна безпека; ■ федерально-провінційні стосунки. 	<p>Допомагає ПМ у такому:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ політична стратегія і тактика; ■ пріоритети; ■ політичні аспекти ініціатив; ■ координування графіка роботи і візитів ПМ; ■ інформаційні послуги; ■ політичні контакти по всій країні.

В ТР аналітики слідкують за ситуацією в кожному міністерстві. Вони інформують секретаря ТР про події, який у свою чергу інформує ПМ про хід роботи в міністерствах і чи виконуються поставлені цілі. Оскільки секретар ТР одночасно є начальником державної служби Канади, він/вона підходить до справ з точки зору довготривалої перспективи. ОПМ підходить до справ із політичної/партійної точки зору, яка орієнтована на сучасність, а не на тривалу перспективу.

ПМ щоранку зустрічається із секретарем ТР і своїм начальником апарату (політична посада в ОПМ). Таким чином, ПМ одержує інформацію щодо питань з двох різних точок зору. Після цього ТР передає інформацію державним службовцям, а ОПМ інформує офіси міністрів (партійні дорадники міністрів). Обидві сторони — партійний апарат і державні службовці — одержують однакову інформацію. Розділення є важливим: рідко коли радник із ОПМ дозволить собі зателефонувати в офіс заступника міністра, або співробітник подзвонить в апарат міністра.

Засоби спостереження за подіями в міністерствах — зустрічі, документи (щороку міністерство повинно надати Казначейству список планів і пріоритетів). Цей документ передається в парламент. Секретар ТР раз на тиждень зустрічається із заступниками міністрів. Постійні робочі

контакти на нижчому (між співробітниками) і вищому (заступник міністра) рівні забезпечує добру координацію урядової діяльності.

2. Роль Таємної ради в процесі розробки політики

Нейл Бауер (Neil Bouwer), службовець ТР, Управління пріоритетів і планування

Даф Мередіт (Daphne Meredith)

Процес вироблення політики

Цей процес розглядається як безперервний ланцюг подій. ТР слідкує за дотриманням і поширенням сталості процесу в чотирьох основних пунктах. Протягом останніх трьох років ТР концентрує зусилля на підсиленні пунктів I і II.

I. Дослідження з напрямку політики (Policy Research): цілі, закордонний досвід, статистичні дані.

Хто задіяний і джерела інформації: Статистичне агентство Канади, неурядові організації, Секретаріат досліджень політики, дослідники в міністерствах.

II. Розробка напрямків політики: міністерство обговорює можливі варіанти; консультації із зацікавленими сторонами.

Хто задіяний і джерела інформації: зустрічі в міністерстві, міжміністерські зустрічі, інші рівні уряду, аналітики в міністерствах, групи по відстоюванню інтересів.

III. Прийняття рішень: ТР постійно працює над покращенням якості інформації, яка надається керівникам, які приймають рішення.

Хто задіяний: Кабінет, ПМ, міністри, центральні агентства.

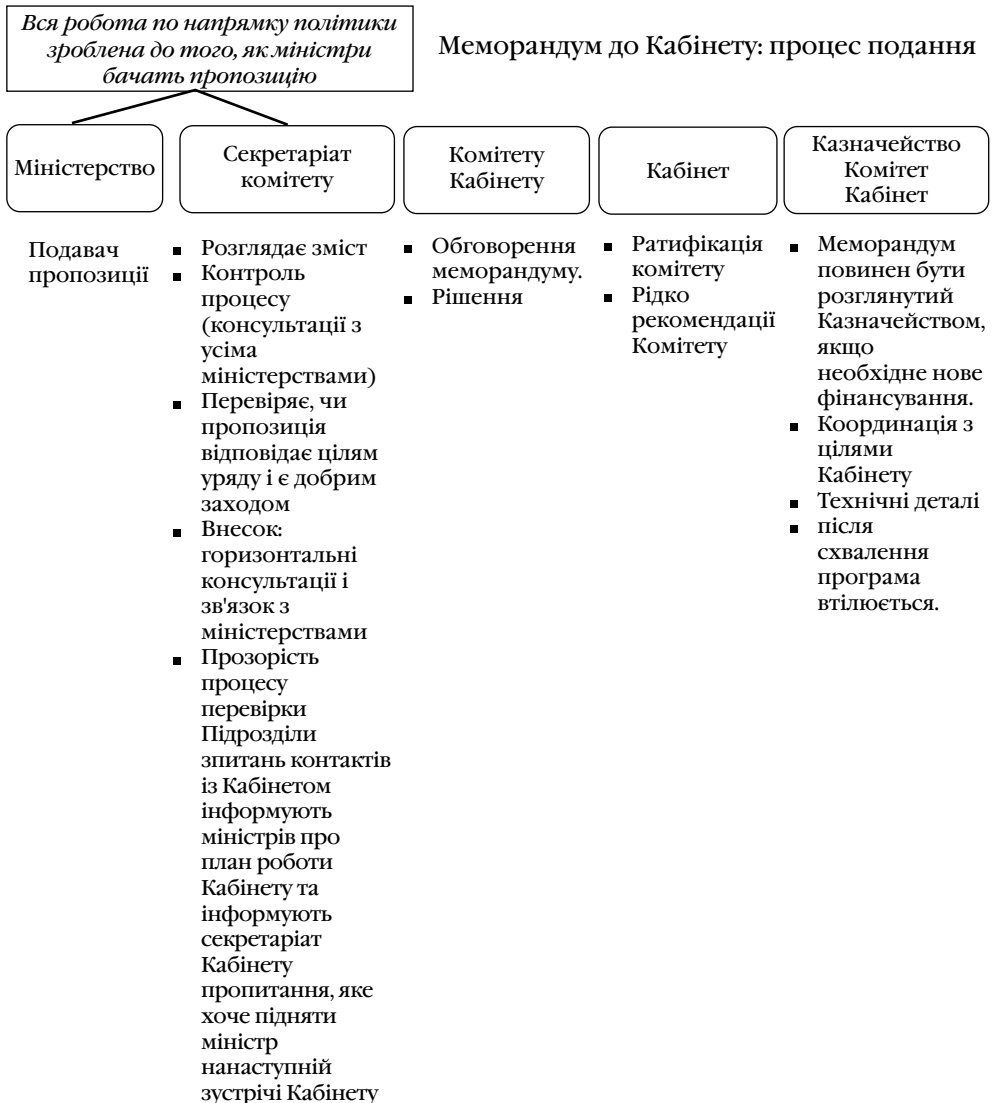
IV. Втілення в життя: висока якість послуг, покращення життя громадян.

Хто задіяний: аналітичні працівники щодо програм у міністерствах, Казначейство, Головний аудитор.

Комітети Кабінету відіграють ключову роль у процесі визначення напрямків роботи уряду (політики). До складу двох головних комітетів Кабінету (з питань економічної політики і соціальної політики) входять по 15 міністрів, яких призначає ПМ. Голова комітету може запрошувати на засідання комітету інших міністрів. Кожний комітет має свій секретаріат, який забезпечує роботу комітету і дораджує з питань політики і процесу.

ТР робить наголос на послідовності і цілісності процесу.

Меморандум до Кабінету, який не відповідає встановленим вимогам, затримується або надсилається назад у міністерство для внесення змін. Канадська система функціонує таким чином, що службовці із ТР часто безпосередньо зв'язуються із колегами в міністерствах і пояснюють потенційні проблеми з їхнім меморандумом до Кабінету. Коли міністерство і міністр довідуються, що з точки зору службовця ТР буде "дуже важко" провести їхню пропозицію, вони знають, що їм потрібно додатково попрацювати над меморандумом.



3. Документи Кабінету: підтримка роботи Кабінету і його комітетів

Мішел Мадор (Michelle Madore), керівник підрозділу документів Кабінету, ТР

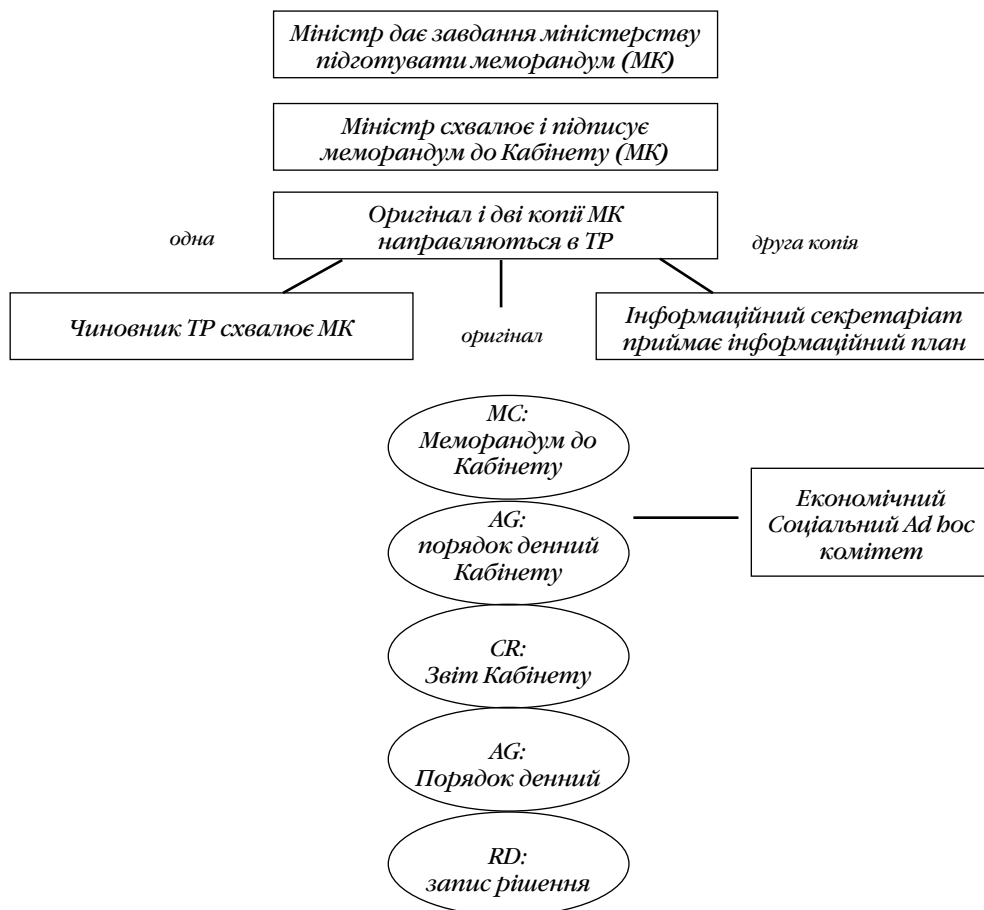
Існує п'ять видів документів Кабінету:

- меморандум до Кабінету;
- звіт комітету;
- запис рішення;
- порядок денний (комітету і Кабінету);
- неформальні документи.

Документи Кабінету мають гриф "секретно" і розповсюджуються лише серед вузького кола осіб; як правило це міністри, їх заступники, керівники ТР і ОПМ. Контролюється проходження таких документів у системі уряду. Кожен документ містить штриховий код і занесений у комп'ютеризовану базу даних. Одночасно циркулюють тисячі таких документів, тому система повинна бути добре продуманою. В 1999 році підрозділ пропустив 129000 документів (доставка в 95 організацій (27 міністрів, 9 державних секретарів, 24 заступники, 27 службовців у ТР, 3 радники в ОПМ і 5 агентств). Регулярно здійснюється перевірка стану із обліком документів Кабінету в міністерствах.

ТР намагається ефективно використовувати час, тому існують строгі вимоги щодо форми, стилю і величини документів. Різні документи друкуються на папері відповідного кольору. Головна мета — щоб документ був якомога стислішим.

Документи Кабінету в процесі прийняття рішень



Після того, як на вимогу міністра був підготовлений меморандум до Кабінету (МК) і він його підписав, тоді МК потрапляє у підрозділ документів Кабінету в ТР. Тут МК перевіряється на відповідність вимогам щодо форми і стилю. Також чиновник ТР, який курує міністерство, перегляне зміст пропозиції. МК розповсюджується принаймні за п'ять днів перед засіданням комітету Кабінету.

Порядок денний комітету відповідає стандартній формі. Відповідний секретаріат ТР відповідає за повідомлення тих міністрів, які повинні бути присутні на засіданні. Після засідання комітету готується звіт комітету, якому дається однаковий номер із МК (для полегшення обліку). Цей звіт не є кінцевим рішенням, це тільки рекомендація комітету Кабінетові. Звіт передається в Кабінет і, як правило, без обговорення схвалюється Кабінетом. Рішення Кабінету нумерується, роздруковується і розповсюджується.

Порядок денний Кабінету

В порядку денному лише вказані по порядку питання, які будуть розглядатися. В порядку денному немає ніяких деталей — тільки назва. Порядок денний складається таким чином. Секретар ТР пише доповідну ПМ про першочергові питання, одержані звіти з комітетів. Крім цього, ТР готує довідку з кожного питання, яке виноситься на Кабінет. Порядок денний складається із двох частин:

1) Загальне обговорення.

Обговорення резонансних питань. Можливе надання "неформальних документів" (службових записок, інше) для інформації. Якщо питання суперсекретне, ніхто, крім присутніх на засіданні, не одержує такі документи.

Також порядком денним відводиться час на обговорення пов'язаних із роботою парламенту питань та інших "організаційних справ".

2) Додатки.

ПМ, як правило, не повертається до обговорення питань, з яких комітет надав рекомендації. Рекомендація комітету зачитується і схвалюється.

Кабінет зустрічається раз на тиждень. Засідання триває дві години. Як правило, обговорюється 2-3 питання в розділі "загальне обговорення" і 3-4 МК.

4. Інформація в уряді (GOVERNMENT COMMUNICATIONS)

Моріс Жорре (Maurice Jorre de St-Jorre), інформаційне управління, ТР.

Лара Хендерсон (Lara Henderson), аналітик (консультації), відділ інформаційного планування, ТР.

Інформаційний підрозділ ТР тісно співпрацює із ОПМ. В уряді приблизно 1500 службовців займаються інформаційними питаннями, в ТР тільки 30. Щороку видається 250 млн. доларів на інформаційну роботу. Підрозділ виконує ряд функцій.

Координування урядових оголошень/заяв

Це прерогатива ПМ, і ТР виконує цю роботу за допомогою ОПМ. Апарат міністра повинен отримати дозвіл від інформаційного підрозділу щодо часу і змісту заяви, виступу (наприклад, нова програма, нові ініціативи, видатки тощо).

Управління кризою

Керує роботою у відповідь на кризову ситуацію для уряду.

Стосунки із ЗМІ і розклад роботи

Підрозділ визначає, якою буде реакція уряду на статтю в газеті, хто повинен виступити від імені уряду з кожного окремого питання (наприклад, міністр, ПМ, чиновник міністерства тощо.) Завдання - мати позитивне висвітлення в ЗМІ. ТР безпосередньо надає інформацію журналістам. При значних урядових оголошеннях організовують прес-конференцію.

Робота Ad hoc інформаційного комітету

Цей новостворений комітет акцентує увагу на пріоритетах і проблемах. Міністри представляють свої регіони, а не міністерства. Присутні на засіданнях службовці ТР і ОПМ. Проводиться обговорення термінових питань, міністри вносять свої пропозиції щодо урядової інформаційної політики.

Координація проведення консультацій

ТР відіграє важливу роль у підтримці участі громадян у обговоренні напрямків політики.

Координація і підготовка до періоду запитань і відповідей в парламенті

ТР визначає, які відповіді даватимуть міністри і ПМ на запитання в парламенті.

*Розвиток інформаційної функції в уряді***5. Вищі керівники державної служби**

Фіона Спенсер (Fiona Spenser), генеральний директор, Управління кадрів, підрозділ пріоритетів в управлінні і вищих чиновників.

Призначення Кабінетом

Підрозділ пані Спенсер забезпечує роботу секретаря ТР і ПМ щодо призначення на посади (відбір, оцінка, оплата тощо). В Канаді на найвищі посади призначають рішенням Кабінету (Order in Council). Такі призначення формально підписує генерал-губернатор Канади, але за поданням ПМ. Фактично це прерогатива ПМ. Рішенням Кабінету призначаються заступник міністра, керівники 148 агентств, комісій і рад, 25 адміністративних трибуналів (квазі-судові органи) і 42 державних підприємства. Це становить приблизно 2500 посад, 80% з яких — це робота не на повну ставку (оплата йде за дні роботи).

Більшість цих призначень є політичними. Це означає, що при зміні уряду нові люди будуть призначені на посади. Однак на практиці, коли до

влади приходить новий уряд, вони чекають на закінчення контракту призначених осіб і після цього призначають нових людей. Квазі-судові призначення (які повинні працювати на відстані від уряду) взагалі не можуть бути зняті з посади за винятком особливих обставин.

Заступники міністра

Заступник міністра призначається рішенням Кабінету, проте це не є "політичним" призначенням по суті. Як правило, заступник міністра — це чиновник, який вийшов з низів державної служби, дослужився до найвищого рівня і може керувати міністерством. Секретар ТР радить ПМ про можливі кандидатури на посаду заступника міністра (ЗМ). Оскільки ЗМ є зв'язуючою ланкою між державною службою і політичним рівнем, важливо, щоб обрані політики були задоволені кандидатурою. При відборі кандидатів секретар бере до уваги досвід і знання, знання офіційних мов і стать. Інколи секретар може порадити ПМ перевести ЗМ на роботу в інше міністерство, щоб той набув необхідний досвід.

Існує чотири рівні ЗМ:

- молодший рівень 1 (Зарплата: \$145-\$170 тисяч на рік): як правило, такий ЗМ допомагає ЗМ вищого рівня у великому міністерстві чи агентстві;
- ЗМ, рівень 2 (\$166-\$196 тисяч): кандидат має усі необхідні знання, щоб керувати роботою міністерства (можливо невеликого за розмірами);
- ЗМ, рівень 3 (\$187-\$220 тисяч): з досвідом, може керувати великим міністерством;
- ЗМ, рівень 4 (\$210-\$246 тисяч): як правило, керує великим міністерством.

Призначення на рівні ЗМ йде на посаду і на рівень. Це значить, що підзаступник міністра може бути одразу призначений ЗМ, рівень 2, без попередньої роботи як ЗМ рівень 1. Дехто ніколи не просувається далі рівня ЗМ-1. ЗМ вищого рівня виступає куратором роботи ЗМ-1. ЗМ вищих рівнів звітують безпосередньо секретарю ТР. Він же дає оцінку їхньої роботи.

Щороку ЗМ повинні здати секретарю ТР список професійних цілей і показників, за якими можна судити про їх виконання. В кінці року ЗМ надають секретарю звіт про роботу за рік, дають оцінку своєї роботи. Комітет вищих офіційних осіб, який звітує секретарю ТР і ПМ, переглядає ці документи і визначає рейтинг кожного ЗМ. Позитивний рейтинг може означати підвищення зарплати на 5%, а також премію у розмірі 15% для ЗМ-1, 20% для ЗМ-2 і 25% для ЗМ-4. На практиці, щоб перейти на наступний рівень ЗМ, потрібно 3-5 роки.

Підзаступник міністра не призначається Кабінетом. Умови їх призначення на посаду визначені Комісією державної служби Канади і Казначейством.

СЕКРЕТАРІАТ КАЗНАЧЕЙСТВА

1. Секретаріат Казначейства і його роль

Клер Ват'є (Claire Watier), міжнародний відділ, Секретаріат Казначейства

Секретаріат співпрацює з іншими центральними агентствами (ТР і Мінфін) у встановленні урядових програм. Разом вони повинні дораджувати ПМ і Кабінету про роботу уряду. Казначейство має дві функції:

- працедавець для державних службовців;
- управляючий справами федеральної державної служби (кадрова політика, фінансові та інформаційні ресурси).

З 1997 року Секретаріат виконує нову роль ради управління і відповідає за стратегічні зміни. На практиці це означає більшу роль у горизонтальному менеджменті, встановлення адміністративних правил для усіх міністерств і агентств. Для виконання цих завдань Секретаріат Казначейства (СК) організував свою роботу за основними напрямками: управління витратами, контроль, послуги та інновації, автоматизація і технологія, кадрові питання.

Пріоритети СК включають оновлення держ. служби (перегляд і покращення діяльності, кадрова діяльність), інновації у наданні послуг (акцент на громадянах), сучасне управління (звіти, надання оцінки), та технологія (оптимальне використання). Ці пріоритети відображають цінності уряду у наданні послуг громадянам. Рішучий перехід до етичного, демократичного і професійного ведення роботи в державній службі було оголошено в ряді документів (наприклад, "Міцна основа" та "Результати для канадців"). Цей перехід знаменує відхід уряду від командно-контролюючого підходу. Віддається перевага загальним принципам і напрямкам.

Казначейство і Мінфін

Міністр фінансів відповідає за стратегію фінансування діяльності уряду. Він визначає монетарну політику, бюджет і керує витратами уряду (включно із обслуговуванням державного боргу і перерахуваннями провінціям — 38% усього бюджету). Решта бюджету контролює СК, це та сума, яка є у розпорядженні СК для фінансування роботи уряду і здійснення програм. СК допомагає Кабінету у прийнятті рішень про виділення асигнувань. Президент Казначейства одночасно є головою комітету, а всі асигнування повинні бути схвалені комітетом. Хоч міністр фінансів і президент Казначейства виконують різні функції, вони тісно співпрацюють. Наприклад, міністр фінансів консультується із президентом Казначейства у підготовці бюджету. Ці два міністерства мають об'ємний погляд усього уряду.

2. Дорадча роль Секретаріату Казначейства в управлінні

витратами

Джон Кі (John Keay), директор, відділ фінансового і економічного аналізу, СК

Реформа складання бюджету відбулась у 1960 роках. Асигнування почали виділятися на програми, а не на окремі статті. В цей же час був створений СК. Кількість державних послуг збільшується, тому було вирішено планувати асигнування на три роки. Зрозуміло, що при такій системі потрібно мати добру координацію між встановленням пріоритетів, планами роботи і розробкою політики. Для успішного функціонування канадська система покладається на керівників вищої і середньої ланки.

У середині 80-х років в Канаді склалась ситуація, коли постійно зростали асигнування і був слабкий контроль за їх економією. Тому у 1994-1996 році було проведено повний перегляд усіх державних програм. Результати були різкими: бюджети багатьох організацій і програм були зменшені на 30-40%.

Деякі міністерства були трансформовані, деякі структури одержали додаткові повноваження діяти на основі самокупності. Наприклад, систему повітряного транспорту було приватизовано, аеропорти було передано на баланс місцевих урядів. Раніше в Міністерстві транспорту працювало 20000 службовців, а тепер менше 5000.

Після закінчення перегляду програм СК дораджує комітету з питань виділення асигнувань, перевіряє доцільність пропозицій і їх вплив на існуючі програми.

3. Допомога Секретаріату Казначейства, яку він надає комітету Кабінету – Казначейству

Казначейство складається із шести міністрів. Цей комітет існує згідно із Законом про фінансову діяльність. Роль СК аналогічна ролі ТР у забезпеченні роботи економічного і соціального комітетів. Подібним чином пропозиції, які надходять на розгляд Казначейства, розглядаються СК. Після цього СК дає рекомендації Казначейству. СК керується загальноурядовою перспективою при аналізі пропозицій.

Як правило, пропозиція спочатку йде до відповідного комітету (соціального або економічного), а після цього на затвердження в Кабінет. У рішенні Кабінету майже завжди міститься речення, яке надає Казначейству повноваження прийняти рішення про виділення асигнувань. Після того, як Казначейство приймає рішення, це рішення стає чинним і Секретаріат повідомляє зацікавлене міністерство.

Казначейство аналізує пропозиції, використовуючи дуже суворі

критерії, подібні до тих, які використовуються іншими комітетами Кабінету:

- Чи відповідає пропозиція урядовим пріоритетам?
- Чи повинен уряд займатись цією діяльністю?
- Чи входить у мандат міністерства ця діяльність?
- Чи добре прорахована вартість? Чи є можливість профінансувати діяльність?
- Чи ефективна схема втілення?
- Чи є чітко спрогнозовані результати?
- Чи розроблені показники ефективності роботи?

4. Звіт Казначейства парламенту

***Пітер Грін (Peter Green)**, директор, планування, показники і звітність, контрольне управління, СК*

Уряд переходить на управління, що націлене на результати. Від службовців очікують не просто роботи над програмами чи заходами, від них очікують демонстрації результатів. Це принципова зміна у підході до роботи. На початку цих змін Казначейство вирішило, що необхідно ввести звітність перед парламентом. Тепер кожне міністерство двічі на рік надає парламенту звіти: весною про плани та пріоритети і восени про результати роботи за попередній рік. Також в парламент подається третій документ — "Оцінка потрібних асигнувань" (Main Estimates). Таким чином парламент і громадяни знають про плани уряду і про те, наскільки успішно уряд виконує роботу.

Є дві переваги такої системи. Перше — вона поширює відповідальність і довіру до державної діяльності і процесу прийняття рішень. Друге — це допомагає міністерствам бути зосередженими на результатах. Відкритий і прозорий процес веде до кращого управління. Виявлені недоліки можна швидше виправити.

Також така система допомагає громадянам краще розуміти, чим займається уряд. Наприклад, в Канаді мало хто має повне уявлення, чим займається Міністерство рибальства і океанів.

1. Огляд законотворчого процесу і ролі міністерства

Стефен Бербрієр (Stephen Bierbrier), юрисконсульт, міжнародний відділ, Міністерство юстиції

Гавін Морфі (Gavin Murphy), юрисконсульт, міжнародний відділ

В Мінюсті працюють 2000 службовців.

Половина з них — мають юридичну освіту, а решта забезпечують надання допомоги і проводять дослідження.

Міністр юстиції одночасно є генеральним прокурором Канади.

Міністерство має чотири головні відповідальності:

- **Розробка напрямків політики** з цілого ряду питань (наприклад, права людини, адміністративне право, кримінальне право);
- **Судові справи:** кримінальні справи, податкові тощо;
- **Законопроекування:** міністерство відповідає за написання усіх нормативних актів уряду, за відповідність нормативних актів Канадській хартії прав і свобод;
- **Урядовий юрисконсульт/адвокат:** дораджує усім міністерствам і агентствам.

2. Законопроекування

Ліонел Леверт (Lionel Levert), головний юрисконсульт з питань законопроекування, Управління законодавчих послуг, мінюст

Джон Марк Кіз (John Mark Keyes), директор, Відділ законодавчої політики, Управління законодавчих послуг, мінюст

Директива Кабінету з питань творення нормативних актів

Директива робить наголос на використанні усіх можливих засобів здійснення роботи без створення нових нормативних актів. Нормативний акт повинен бути останнім інструментом.

Схема розробки закону

Якщо службовці вирішили, що необхідний новий закон, тоді цей закон пишеться юристами в Управлінні законодавчих послуг Міністерства юстиції Канади. В Канаді існує два рівні законодавства: *головне законодавство* (акти парламенту) і *підрядне законодавство* (акти Кабінету,

які приймаються на основі повноважень, закладених у прийнятих парламентом законах).

Депутати парламенту також можуть внести законопроект. Текст законопроекту складається юристами парламенту.

Важливим аспектом у цьому процесі є канадська Конституція: конституційний розподіл повноважень обмежує здатність парламенту приймати закони по деяких питаннях. Крім цього, усі акти уряду повинні відповідати букві і духу Канадської хартії прав і свобод.

Головні учасники процесу законопроектування — це Кабінет і його комітети, службовці в міністерствах, Міністерство юстиції (юристи, законопроектувальники тощо) і секретаріат ТР з питань планування роботи парламенту і законодавства. Коли Кабінет схвалює меморандум до Кабінету, цим самим він дає повноваження міністерству розпочати роботу над законопроектом.

Планування і управління законодавчої програми уряду відбувається на трьох рівнях. 1) Двічі на рік ТР розсилає запит в міністерства про їхні законодавчі плани. 2) Лідер уряду в парламенті, який відповідає за план роботи уряду в парламенті, розглядає подані пропозиції і представляє план законодавчих ініціатив у Кабінет. 3) Кабінет схвалює план, і міністерства починають готувати меморандуми до Кабінету. На цьому етапі секретаріат ТР з питань законодавчої роботи і планування діяльності уряду у парламенті починає керувати роботою по виконанню законодавчої програми уряду. Секретаріат забезпечує виконання законодавчої програми уряду, забезпечує відповідність усіх документів встановленим стандартам. Секретаріат дораджує лідеру уряду в парламенті щодо законодавства і усіх інших аспектів парламентської роботи. Коли міністерство одержує "добро" на розробку меморандуму до Кабінету, може зайняти цілий рік, поки законопроект буде винесений на розгляд парламенту.

Готовий законопроект передається лідеру уряду в парламенті, який перевіряє його на предмет відповідності принципам, які встановив Кабінет. Після схвалення лідером законопроект може виноситись на розгляд парламенту.

Законопроектувальники Міністерства юстиції готують щорічно 60-70 законопроектів. З них 25% — це нові законопроекти, решта — поправки до діючого законодавства. Час роботи над законопроектом залежить від вказівки міністра і політичних факторів.

3. Підрядне законодавство

Хеле П'єр (Heien Pierre), старший радник юстиції, Міністерство юстиції Канади (МЮК)

Данієл Лаурін (Danielle Laurin), радник юстиції з питань законодавства, МЮК, (сателітний офіс в Міністерстві транспорту Канади)

Більшість законів, які приймаються, дають лише загальні принципи політики (кістяк). В них міститься положення про те, що уряд (Кабінет) має повноваження творити підрядні нормативні акти для втілення закону тощо. Процес розробки і прийняття підрядного законодавства є простішим, і цим економиться час і зменшується навантаження на Кабінет.

Розробка підрядного законодавства починається в міністерствах, де службовці можуть написати його самі і пізніше здати на перевірку і схвалення в Управління підрядного законодавства мінюсту.

Існують інші шляхи. Коли міністерство саме розробляє своє підрядне законодавство, це законодавство повинно йти на перевірку в мінюст. Заступник міністра юстиції повинен завірити, що підрядне законодавство не протирічить Хартії прав і свобод і меті закону, на підставі якого воно розроблене. Якщо при розробці була допущена помилка, це може означати необхідність починати роботу з самого початку. Для уникнення таких ситуацій міністерство може радитись з Управлінням підрядного законодавства мінюсту на початку роботи, або звернутись із проханням до мінюсту розробити цей нормативний акт. Міністерство готує документ, в якому описується намір нормативного акту, а юристи мінюсту перетворюють це в нормативний акт. Ще одна можливість — створити в міністерстві сателітний офіс мінюсту. Саме так зробило Міністерство транспорту Канади. У них на повну ставку працюють юристи мінюсту. Таким чином Міністерству транспорту не потрібно боротись за час законопроектувальників у мінюсті.

4. Забезпечення правильності мови законів

Андре Лабел (Andre Labelle), головний юридичний лінгвіст підрозділ мовних послуг, МЮК

Завданням підрозділу є забезпечення правильності мови нормативних актів та ідентичності англійської та французької версій. У підрозділі працюють 10 осіб. Це люди із досвідом у перекладацькій діяльності, фахівці з юридичної термінології і права. Вони дораджують законопроектувальникам з питань термінології, вживання мови і

відповідності прийнятому в юридичній професії стилю і формату.

5. Відділ редагування нормативних актів: роль і відповідальність

Роберт ДюПерон (Robert DuPerron), головний редактор, МЮК

Пан ДюПерон очолює два підрозділи, які допомагають законопроектувальникам, — відділ редагування і відділ ведення бази даних (Database Management Office).

Відділ редагування

Редактори повинні завізувати проект нормативного акту перед тим, як його розповсюджують. Вони перевіряють відповідність стандартам форми і посилання в тексті. Інколи вони переписують деякі параграфи чи розділи з метою кращого/зрозумілішого викладення положення. Редактор повинен обґрунтувати запропоновані зміни, оскільки не він, а законопроектувальник несе остаточну відповідальність за текст. Також редактор перевіряє послідовність, правильний формат, відповідність рішенню Кабінета, Хартії і міжнародним домовленостям.

Інша важлива функція — облік усіх поправок і доповнень, які вносяться в законопроект після передання в парламент. Тут зберігається оригінал законопроекту із вклеєними поправками. Тобто зберігається оригінальна копія проекту кожного нормативного акту із вклеєними поправками. Законопроектувальники користуються в роботі саме цим оригіналом, щоб бути впевненими, що вони працюють з останньою редакцією документа. За рік редактори (5 англійських і 5 французьких) переглядають приблизно 12000 сторінок підзаконних актів і 10-11 тисяч сторінок законів.

Цей відділ також відповідає за публікацію всіх актів парламенту у трьох форматах: окреме видання (також на Інтернеті); в частині 3 газети “Canada Gazette”; і у щорічному збірнику нормативних актів.

Підрозділ ведення бази даних (Database Management Unit)

Цей підрозділ відповідає за опублікування законодавства в електронному форматі. Дані виводяться на урядову сторінку в Інтернеті і видаються на компакт-дисках CD-ROM).

КЦПК здійснює навчання сьгоднішніх і майбутніх керівників державної служби, щоб вони були готові до вирішення нових проблем в управлінні. Центр поширює принципи належного управління і ефективного лідерства в середовищі керівників державної служби. Центр розвиває потенціал державної служби у галузі менеджменту ризику і горизонтальної координації дій.

1. Навчання і підготовка молодих менеджерів

Ден Бурк (Dan Burke), генеральний директор управління навчальних програм, КЦПК

Існує чотири шляхи навчання і розвитку керівників державної служби. Перший — проаналізувати існуючих лідерів і скласти перелік їхніх якостей. Другий — проаналізувати стратегію і цілі організації і зосередитись на розвитку навиків, необхідних для досягнення цих цілей. Третій — відштовхуватись від базових цінностей організації. Четвертий — визначити навиків, які повинні бути у керівників.

Існує чотири фундаментальні елементи для розвитку потрібних навиків і знань.

1. Дослідження характеристик, які потрібні організації (знання, навиків, підходи).
2. Розробка інструментів оцінки, щоб можна було мати зворотній зв'язок. Коли існують такі інструменти, тоді можна виявити прогалини у знаннях.
3. Розробка навчального плану. Визначення навчальних заходів, які зможуть виправити прогалини у знаннях в організації.
4. Втілення необхідних процесів, створення ефективної системи оцінки і навчання.

В канадській державній службі немає формальної вимоги щодо навчання, щоб бути призначеним на посаду, яка класифікована як "вищий керівник". Призначення відбуваються на підставі професійних якостей. Але кращий шлях для кар'єрного росту, коли це робиться планомірно, в рамках програми розвитку, такої як, скажімо "Прискорена програма розвитку керівних кадрів" (Accelerated Executive Training Program) КЦПК. Ця програма націлена на керівників вищої категорії, які мають потенціал стати підзаступниками міністра. В рамках програми керівників направляють на роботу в різні організації, щоб вони здобули необхідні знання і розвили навиків. Вони оцінюються за п'ятьма ознаками: інтелект, бачення,

управлінські дані, стосунки з людьми, особисті навички. КЦПК хоче готувати випускників цієї програми, які мають досвід в таких шести напрямках: державні програми в міністерствах, розробка напрямків політики, досвід роботи у центральному агентстві, робота в регіонах, адміністративна робота, стосунки на політичному рівні. Таким чином, майбутні підзаступники міністра мають досвід з кожного основного напрямку роботи в пересічному міністерстві. Успішне закінчення програми означає, що вищий керівник 1 рівня може бути переведений на 3 рівень (з EX1 до EX3).

Комісія державної служби Канади фінансує ці програми.

Незважаючи на подібні заходи, в канадській державній службі прогнозується майбутня нестача керівників категорії "вищі керівники" (у зв'язку із старінням керівників державної служби). Канада скоро постане перед кризовою ситуацією: не вистачатиме досвідчених кандидатів на заміщення посад менеджерів і керівників. На сьогоднішній день в канадській державній службі є 20000 менеджерів середнього рівня, які повинні бути готові замінити вищих керівників. Середній вік цих менеджерів — 42 роки. На службі зараз 1600 директорів, середній вік яких 52 роки. Через три роки вони почнуть виходити на пенсію.

ПРОВІНЦІЙНІ ТА МУНІЦИПАЛЬНІ УРЯДИ В КАНАДІ (PROVINCIAL AND MUNICIPAL GOVERNMENTS IN CANADA)

Канада — федеративна країна з федеральним урядом і провінційними урядами. Обидва ці рівні уряду базовані на британській Вестмінстерській системі парламентського уряду. Провінційні уряди відповідають за більшу частину соціальної політики (здоров'я, освіта, соціальні виплати), а до федеральних повноважень належать оборона, закордонні стосунки, торгівля, монетарна політика, кримінальне право та інше.

Муніципальні уряди в провінції Онтаріо є утвореннями уряду провінції: в Конституції країни муніципальний уряд не визнається. Федеральний уряд майже не має прямих контактів з муніципалітетами. Існування муніципалітетів і їх повноваження визначаються провінційним законодавством. Муніципалітет не може розширити межі своєї діяльності без прийняття провінцією відповідного законодавства.

Муніципальний уряд зазнав значних змін за останні роки в провінції Онтаріо. Під час зустрічей в Міністерстві муніципальних справ і житла провінції Онтаріо і в мерії міста Торонто було розказано про ці зміни. Також перед членами делегації виступив професор Дейвід Амборський (David Amborski), який займається питаннями провінційно-муніципальних стосунків. Він зупинився на питаннях фінансування і вироблення політики

місцевими урядами.

**УРЯД ПРОВІНЦІЇ ОНТАРІО, МІНІСТЕРСТВО З ПИТАНЬ
МУНІЦИПАЛЬНИХ СПРАВ І ЖИТЛА
(GOVERNMENT OF ONTARIO: MUNICIPAL AFFAIRS AND HOUSING)**

1. Місцевий уряд в Онтаріо: загальний огляд

***Стефен Стейн (Stephen Stein)**, старший радник з питань політики, Управління політики щодо місцевих урядів, Міністерство з питань муніципальних справ і житла провінції Онтаріо*

Майже половина території Онтаріо незаселена. Переважна більшість населення провінції (11 мільйонів чоловік) живе вздовж кордону із Америкою. Столиця провінції — місто Торонто (населення 2.34 мільйона чоловік). Це найбільше місто в Канаді.

В Канаді федеральний і провінційні уряди фактично мають однаковий статус. Якщо уряд провінції хоче поміняти структуру чи мандат міністерства, то він це може робити в односторонньому порядку. В Акті про Британську Північну Америку (British North America Act), який є основою канадської Конституції, муніципальний уряд не розглядається як рівень уряду. Муніципалітети описуються як інституції, але їм не відводиться ніякої формальної ролі.

Муніципалітети мають подвійну відповідальність: перед громадянами, які обирають мера і членів ради, і перед урядом провінції. Оскільки уряд провінції має повну прерогативу по відношенню до муніципалітетів, то їхні стосунки можуть бути не дуже добрими. Наприклад, у 1998 році шість муніципалітетів у зоні Великого Торонто були об'єднані, незважаючи на протести більшості населення і міських рад.

Є кілька загальних видів муніципального уряду в Онтаріо:

1. Регіональні уряди: це система, яка складається із двох рівнів уряду. Місцеві муніципалітети становлять нижчий рівень уряду, а всі разом вони об'єднані у більше географічне утворення, яке називають регіоном (вищий рівень місцевого уряду). Міста є членами цього більшого регіону. Регіон відповідає за надання головних місцевих послуг, таких як дороги, каналізація, водопостачання, соціальні послуги, охорона порядку (поліція) і планування землекористуванням.

2. Графства: це варіація попереднього виду місцевого врядування. Однак у випадку графств міста залишаються відокремленими. Вони не

включені у вищий рівень. При такій системі місцеві муніципалітети (нижчий рівень уряду) відповідають за надання переважної більшості послуг. Графства відповідають за дороги і деякі соціальні послуги.

3. Також існують "зональні" ("area") чи "місцеві" ("local") муніципалітети. Ці муніципалітети відповідають за надання усіх місцевих урядових послуг.

Один закон — Закон про муніципалітети (Municipal Act) регламентує діяльність усіх муніципальних урядів, незалежно від їх розмірів. Муніципалітети керуються обраними представниками. В Онтаріо їх налічується 2800 чоловік. Вибори проходять одночасно по всій провінції раз на три роки.

Муніципалітети отримують гроші з трьох джерел:

1. Податок на нерухомість. Уся нерухомість оцінена, і муніципалітети збирають податок, розмір якого залежить від вартості нерухомості.

2. Провінційні гранти. У більшості випадків муніципалітети можуть використовувати гранти на свій розсуд. В деяких випадках провінція накладає умови використання грошей.

3. Власні надходження. Це оплата за ліцензії і користування. Політично такі збори є непопулярні, але муніципалітети намагаються в такий спосіб покращити своє фінансове становище.

2. Реформа місцевого врядування

***Ling Mark (Ling Mark)**, менеджер, Управління підтримки муніципалітетів, Міністерство з питань муніципальних справ і житла Онтаріо.*

Три закони свідчать про останні спроби реструктуризувати муніципальні уряди в Онтаріо: це Біль 26 (Закон про економію і реструктуризацію/Savings and Restructuring Act); Біль 25 (Закон про зменшення кількості муніципальних політиків/Fewer Municipal Politicians Act); та Біль 62 (Закон про пряму демократію шляхом муніципальних референдумів/Direct Democracy Through Municipal Referendums Act). Сучасний провінційний уряд вважає, що муніципальні уряди повинні співпрацювати у наданні послуг. Вони заохочують реструктуризацію з метою покращити послуги, збільшити потенціал, зменшити кількість місцевих урядовців, зменшити дублювання роботи, покращити доступ і збільшити відповідальність за дії.

З 1996 року в ході реструктуризації в Онтаріо різко зменшилась кількість муніципалітетів і членів міськрад.

Реструктуризація здійснюється двома шляхами:

Дата	Кількість муніципалітетів	Кількість радників
Січень 1996	815	4586
Січень 2001	447	2804

1) Місцева ініціатива

Муніципалітети домовляються спільними зусиллями надавати послуги, щоб зменшити дублювання і скористатись вигодами “економіки масштабу”. Після обов'язкових громадських консультацій муніципалітети розробляють план. Перед поданням плану міністрові необхідно мати потрібну більшість — більшість муніципалітетів, які представляють більшість виборців і більшість членів рад. Після цього пропозиція подається на схвалення міністру, після чого відбувається втілення її в життя.

2) Реструктуризація за наслідками роботи комісії

Якщо самі муніципалітети не можуть дійти до згоди щодо реструктуризації, тоді міністр може призначити комісію для розв'язання проблем (тільки у 5% випадків був застосований цей шлях). Уряд призначає уповноваженого, який проводить свою роботу незалежно. Уповноважений організовує консультації із причетними муніципалітетами, проводить принаймні одне громадське слухання і подає міністрові проект пропозиції на затвердження. Міністр може вирішити проводити реструктуризацію, незважаючи на протести мешканців і муніципальних урядів.

МУНІЦИПАЛЬНИЙ УРЯД: МІСТО ТОРОНТО

1. Огляд: роль та відповідальність у провінційно-муніципальному уряді

Хілда Брікс (Hilda Briks), старший дорадник з питань корпоративного керівництва та політики, мерія міста Торонто

Джон Елвідж (John Elvidge), старший дорадник з питань корпоративного керівництва та політики, мерія міста Торонто

Структура мерії міста Торонто значно змінилась за останні 50 років:

1953 р.: утворення дворівневого уряду міста (федерація муніципалітетів)

- 1967 р.: 13 муніципалітетів об'єдналися у 6
- 70-ті роки: утворення дворівневих регіонів в зоні Великого Торонто (Greater Toronto Area)
- 1988 р.: прямі вибори міської ради міста
- 1998 р.: 6 місцевих муніципалітетів та метрополій Торонто об'єдналися, і таким чином реорганізували надання послуг в місті Торонто, а також те, як генеруються надходження до бюджету
- 1999 р.: провінційним урядом була утворена Рада з питань послуг по місту Велике Торонто, щоб забезпечити нагляд за транспортом та за іншими питаннями, які стосуються міста Велике Торонто (самого міста та сполучених регіонів)

Перегляд місцевих послуг (ПМП) — політика, яка лежить в основі реорганізації провінційно-муніципальних стосунків в Онтаріо та встановлює повноваження і відповідальності (включно із фінансуванням) для кожного рівня уряду. В рамках ПМП, провінційний уряд "передав" відповідальність за надання деяких послуг та фінансування муніципалітету міста Торонто. Наприклад, місто зараз фінансує 100% системи транспорту та 50% освіти (провінція фінансує решту 50%). Чиновники муніципалітету міста Торонто підняли питання щодо справедливості такого розподілу. На початку передбачалось, що це не означатиме додаткових витрат, проте багато з послуг, які були передані муніципалітету, вимагають великих вкладів капіталу. Керівники міста стверджують, що це коштувало їм 250 мільйонів доларів.

До того ж муніципалітети мають обмежені можливості одержання доходів. Муніципалітет міста обмежений розміром податкової бази. Якщо розмір не збільшується (тобто якщо місто не розростається), податкова база і надходження залишаються на одному рівні, що ставить під питання спроможність муніципалітетів продовжувати надавати послуги. Оскільки міста не можуть позичати грошей для фінансування поточної діяльності, варіанти одержання надходжень є обмежені: встановлювати оплату за послуги (що є непопулярним політичним питанням); або просити допомоги у провінційного уряду (що не так просто отримати). Муніципалітет міста Торонто намагається змінити Закон про муніципалітети, щоб надати муніципалітетам провінції Онтаріо більше можливостей для об'єднання грошових ресурсів на соціальні послуги, щоб можна було вступати у партнерство з іншими муніципалітетами або приватним сектором і т.п.

Об'єднання також спричинило багато змін у політичній структурі міста. Коли утворилось об'єднане місто, кількість членів міської ради зменшилась від 57 до 44. Кордони виборчих округів федерального та провінційного урядів зараз співпадають з кордонами муніципалітетів. Два члени міської ради представляють кожний з цих виборчих округів. Члени міської ради вибираються за округами, а мер міста вибирається усіма

жителями міста. Формальних партій чи фракцій на муніципальному рівні не існує. Окремі члени ради можуть належати до тієї чи іншої політичної партії, але ці стосунки не мають значення у Раді. Торонто має так званого "слабкого мера": мер має лише один голос у Раді і повинен переконати колег підтримати його/її пропозиції. Проте мер має значну владу тому, що він/вона безпосередньо вибирається всіма жителями і ЗМІ багато пишуть про його діяльність. Рада зустрічається щомісяця. Напрямки політики та різні питання розглядаються, як правило, комітетами (існує шість постійних комітетів та шість громадських рад), перед тим як виносяться на розгляд міської ради. Громадські ради представляють регіони та розглядають місцеві питання (наприклад, знаки, дозволи на будівництво і т.п.).

2. Надання соціальних та інших муніципальних послуг

Ненсі Матьюс (Nancy Matthews), менеджер, Управління досліджень і аналізу соціальної політики, Муніципалітет міста Торонто

Уряд міста має 6 адміністративних підрозділів, які керують плануванням здійснення послуг (соціальний, економічний розвиток, розвиток міста, фінансовий, громадські роботи). На чолі кожного підрозділу — уповноважений. Уповноважений звітує перед відповідним комітетом міськради.

Наприклад, підрозділ послуг за місцем проживання (Community and Neighborhood Services Unit) відповідає за надання соціальних послуг в місті. В складі підрозділу є багато відділів: служба з питань дітей, соціальних послуг, нічліжки і житло, будинки для престарілих, соціальний розвиток і адміністрація. Кожен із відділів звітує уповноваженому, а уповноважений звітує перед Комітетом з питань надання послуг у громаді міськради (Community Services Committee). Таким чином поділена відповідальність в Торонто.

Одна третя частина бюджету міста йде на соціальні програми. Підрозділ послуг за місцем проживання налічує 8000 працівників, а його бюджет становить 2.5 млрд. доларів (з них 765 млн. — це перерахування і гранти провінційного уряду). Провінційний уряд частково фінансує програми соціальної допомоги (соціальні виплати, дитячі садки, надання житла при екстремальних умовах). Провінційний уряд встановлює політику, стандарти, правила, режим звітності. Роль міста полягає у здійсненні таких послуг.

Складним питанням є субсидоване/соціальне житло. Уряд провінції передав цю роботу і її фінансування повністю у відання міста Торонто. Але місто не одержало одночасно необхідних важелів для роботи в цьому напрямку. Мерія вважає, що ті програми, які за своїм характером є перерозподілом доходу, повинні фінансуватись із прибуткового податку, а

не податку на нерухомість. Муніципалітетам (у співпраці із провінційним урядом) необхідно розробити план дій для боротьби із бездомністю.

3. Муніципально-провінційні стосунки

Дейвід Амборський, Райерсонський Інститут міського планування

Пан Амборський зосередив свої коментарі на питанні фінансів та розвитку напрямків політики місцевим урядом.

Провінційно-муніципальні стосунки не скрізь однакові в Канаді. Різні провінції Канади застосували різні підходи. За останні три роки в провінції Онтаріо уряд зробив багато змін у підході до муніципального уряду, включно із об'єднанням муніципалітетів, переданням муніципалітетам відповідальності за надання послуг (offloading service responsibilities) те реформою податку на нерухомість. Незважаючи на те, що це цікавий досвід, стан справ у провінції Онтаріо не обов'язково підходить як модель, яку треба застосовувати в Україні або ще десь.

Об'єднання представляє цікаву можливість для України. Можна досягнути покращення та збільшення ефективності завдяки позбавленню дублювання послуг та маючи найбільш відповідний рівень уряду, який би ці послуги надавав (наприклад, вищий рівень уряду має кращу можливість більш ефективно надавати каналізаційні послуги, водопостачання, медичне обслуговування та соціальні програми).

Але пан Амборський вважає, що в провінції Онтаріо об'єднання муніципалітетів та передання муніципалітетам відповідальності за здійснення і фінансування деяких напрямків роботи створило свої проблеми. Він переконаний у тому, що провінційний уряд передав муніципалітетам у розпорядження неправильні функції. Їм передали функції, які за своєю природою становлять перерозподіл доходів (тобто субсидоване/соціальне житло, житло на випадок крайньої необхідності (emergency shelters), послуги соціальної допомоги), але не надали повноважень чи політичних важелів для того, щоб боротись із причинами виникнення цих проблем. Муніципалітети відповідають за фінансування соціальних програм, але не мають повноважень розглядати соціальні та політичні причини, які лежать в їх основі. Це створює потенційну проблему фінансування, тому що із збільшенням попиту на соціальні програми муніципалітет буде у скрутному становищі, намагаючись забезпечити певний рівень послуг для більшої кількості потребуючих. По суті, муніципалітету, можливо, треба буде розглянути варіант із скороченням послуг або підвищенням прибутку від інших, менш популярних джерел фінансування, таких як податки та збір оплати за послуги.

Інше цікаве питання — роль, яку відіграють громадяни у плануванні

та підготовці бюджету. Коли муніципалітети готують свої довгострокові плани, необхідна участь громадян. До того ж, крім громадських зустрічей, на яких громадян заохочують висловлювати свої думки щодо планів муніципалітету, уряд повинен провести незалежний аудит, статистичні дані та звіти. Участь громадян також є обов'язковою в інших двох сферах.

1. Стратегічне планування: муніципалітети роблять це, щоб підготуватись до майбутнього росту та передбачити наслідки для громад. Такі плани є настановою для планів муніципалітету щодо майбутнього розвитку. Провінційний уряд надає умовні гранти тим муніципалітетам, які проводять громадські зустрічі та включають громадян та громадські групи у процес прийняття рішень та розробки стратегічних планів.

2. Планування використання землі: громадська участь вимагається, коли муніципалітет встановлює або змінює свій генеральний план розвитку чи зонування території. В кожному з цих випадків повинна бути проведена хоча б одна зустріч із громадськістю. Оголошення про зустріч повинне бути опубліковано в місцевій газеті, муніципалітет також повинен опублікувати деталі запропонованих змін. На додаток, вони повинні оповістити всіх володарів нерухомості, які мешкають біля району, де планується ввести зміни.

Використання землі та участь громадян

Генеральний план надає загальні визначення того, як може бути використана ділянка землі: під житлове, комерційне або промислове будівництво або залишити відкритий простір. Зонування надає значно детальніше визначення. Наприклад, в генеральному плані ділянка землі може визначатись для житлової забудови. Районування (Zoning bylaws) вказує на те, який житловий будинок може бути збудований на цьому місці (окремі будинки або багатоповерховий будинок для надання квартир в оренду). До того ж, районування регулює висоту будинку та кількість мешканців, наявність автостоянки і т.п.

Якщо власник хоче використати землю так, як не передбачається існуючим законом, він/вона повинен подати прохання про внесення змін до офіційного плану та місцевого районування. Закон про планування встановлює правила, як зробити цей запит: в якій формі повинні бути представлені запропоновані зміни; як вони повинні бути представлені Раді (повинні бути проведені громадські зустрічі, а після — голосування). Врешті-решт міськрада вирішує, чи внести зміни у план. Якщо рішення не задовольняє володаря нерухомості або інших жителів цього району, вони можуть подати апеляцію до квазі-судової структури — Муніципальної ради провінції Онтаріо. Ця структура також діє відповідно до процедури, яка диктує проведення консультацій із громадськістю перед тим, як виносити рішення.

Додаток №12. Директива Кабінету про створення законодавства (Канада)⁵⁴

1. Вступ

Створення законодавства є, можливо, найважливішим видом діяльності уряду. Ця директива описує рамки і принципи цієї діяльності. Надзвичайно важливо, щоб міністерство, яке починає законотворчі ініціативи, планувало їх та управляло ними згідно цієї директиви та відповідних додаткових документів, які видаються секретарем Таємної ради.

Ця директива заміняє директиву під назвою "Підготовка законодавства", ухвалену Кабінетом 16 квітня 1981 року. Її основними завданнями є:

- забезпечити, щоб Кабінет мав інформацію та іншу необхідну підтримку, щоб бути спроможним приймати належні рішення щодо запропонованих законів;
- окреслити стосунки між законами та нормативними актами та забезпечити, щоб вони розглядалися як продукція постійного процесу законотворчості;
- забезпечити, щоб запропоновані закони проектувалися відповідно обома офіційними мовами і щоб вони відповідали системі прецедентного і цивільного права;
- дати розуміння того, що законопроектувальні ініціативи можуть бути дуже складними і повинні відповідно плануватись та управлятись;
- забезпечити, щоб офіційні урядові посадові особи, які задіяні у законопроектувальній діяльності, розуміли свою роль і мали знання та навички, які необхідні для ефективного виконання завдань.

Ці директиви визначають принципи та основні напрямки виконання цих завдань.

2. Основи законопроектувальної діяльності уряду

Конституційна основа

Конституційний Акт 1867 року розподіляє законодавчу владу у Канаді між парламентом Канади та законодавчими зборами провінцій (Частина VI, статті від 91 по 95). Законодавчі збори територій здійснюють законодавчі повноваження через делегування від парламенту Канади.

Канадська система відповідального парламентського уряду основана на правових нормах. Це означає, що закони повинні розроблятися відповідно Конституції. Королівська влада має дуже незначні законодавчі повноваження, які не підлягають ні законодавчому, ні законотворчому

⁵⁴ З матеріалів публікації за результатами Ознайомчої поїздки до Канади 15-23 січня 2001 року. Cabinet Directive on Law-making, March 1999, Privy Council Office, Government of Canada. Переклад надано КБМО.

процесам. Наприклад, нормативні акти, які керують питаннями видачі паспортів або медалей та нагород, все ще являються королівською прерогативою.

Парламент може передати регулятивні повноваження Кабінетові (уряду при владі), особі (міністрові) або організації (такій як Рада з питань контролю за атомною енергією). Однак ці повноваження лишаються залежними від волі парламенту, і про нормативні акти, прийняті згідно цих делегованих повноважень, говорять як про підпорядковане законодавство.

Законотворчі повноваження у Канаді є предметом ряду обмежень. Парламент і провінційні законодавчі збори обмежені конституційним розподілом повноважень. Вони ще більше обмежені у своїх законотворчих повноваженнях Канадською хартією прав і свобод, існуючими та договірними правами корінного населення, визнаними та підтвердженими статтею 35 Конституційного акту 1982 року, та деякими іншими конституційними положеннями, такими як мовні права та обов'язки, що стосуються Квебеку та Манітоби.

Парламент складається з трьох елементів: Королева, Сенат та Палата громад. Парламент приймає закони у формі статутів або актів. Усі три елементи повинні дати згоду на законопроект (проект акту), щоб він став законом. Згода Королеви завжди є останньою стадією процесу законотворчості.

Згідно Конституційного акту 1867 року, усі законопроекти щодо грошей походять з Палати громад:

“53. Законопроекти, спрямовані на використання будь-якої частини державного прибутку або на накладання якогось податку або мита, повинні походити з Палати громад.

Законопроекти, які стосуються питань грошей, повинен представляти міністр. Негрошові законопроекти можуть походити з Сенату.”

Кабінет, який складається з прем'єр-міністра та інших міністрів, відіграє важливу роль у законотворчій діяльності парламенту: як колективно — шляхом ухвалення законопроектів для представлення у парламенті, так і індивідуально — шляхом спонсорування законопроектів на всіх стадіях парламентського процесу. Міністрів Кабінету у свою чергу підтримують посадові особи, які працюють в урядових міністерствах.

Вирішення необхідності закону

Утворення нового закону — шляхом отримання згоди парламенту на законопроект або шляхом утворення нормативних актів — є тільки одним із численних способів виконання завдань урядової політики. Інші включають угоди та директиви, або більш загально — програми з надання послуг, привілеїв або інформації. Крім того, закон може включати багато різноманітних положень, від простої заборони до широкого діапазону

регулятивних вимог, таких як ліцензування або моніторинг виконання. Закон повинен використовуватись тільки тоді, коли це найбільше підходить. Якщо законодавче подання робиться до Кабінету, міністр, який ініціює таке подання, повинен показати, що цей принцип витриманий і що немає ніяких інших способів ефективного виконання політичних завдань.

Рішення вирішувати питання через посередництво законопроекту або нормативного акту приймається Кабінетом на підставі інформації, поданої посадовими особами відомства міністра. Інформація повинна бути точною, вчасною та повною. Щоб її надати, міністерство повинне:

- проаналізувати питання та альтернативні способи його вирішення;
- провести консультації з тими, хто зацікавлений у цьому питанні, включаючи інші міністерства, на які може вплинути запропоноване рішення;
- проаналізувати вплив запропонованого рішення;
- проаналізувати ресурси, яких вимагатиме запропоноване рішення, включаючи ресурси, які будуть необхідними для його втілення і контролю за виконанням.

У випадку законопроекту, основним інструментом передачі цієї інформації є Меморандум до Кабінету, який повинен представити міністр, щоб отримати згоду Кабінету на опрацювання і редагування законопроекту Секцією законодавства Міністерства юстиції.

Коли розглядається законодавча ініціатива і все відповідає і співпадає з принципами законопроектування, пов'язані питання повинні бути об'єднані в одному законопроекті, а не розділені між численними законопроектами із схожою тематикою. Єдиний законопроект дозволяє парламентарям найефективнішим способом використовувати свій час для обговорень та вивчення у комітетах.

І нарешті, слід обережно підходити до розгляду питання, чи включати у законопроект положення про припинення його дії або закінчення терміну його чинності, або положення про обов'язковий перегляд акту в рамках конкретного часу або конкретним комітетом. Перед тим, як включати альтернативи цих положень у законопроект, їх потрібно всесторонньо вивчити.

Співвідношення між актами та нормативними актами⁵⁵

Хоча акти та нормативні акти розробляються окремо, вони пов'язані певним чином:

- парламент створює акти і через їх посередництво уповноважує нормативні акти;

⁵⁵ "Regulations"

- нормативний акт повинен строго відповідати обмеженням, визначеним актом, який його уповноважує;
- більшість законодавчих схем залежать від нормативних актів, таким чином акт та нормативні акти слід розробляти разом, щоб забезпечити їх гармонійність.

Коли розробляється пропозиція законопроекту, який уповноважуватиме нормативні акти, міністерствам слід ретельно вивчити:

- хто має повноваження розробляти нормативні акти;
- які питання вирішуватимуться у законопроекті;
- які питання вирішуватимуться у нормативних актах.

Як правило, уряд при владі є уповноваженим розробляти нормативні акти. Обґрунтування відхилень від такої практики повинне наводитись у відповідному Меморандумі до Кабінету. Питання фундаментальної важливості слід розглядати у законопроекті, щоб парламентарі мали шанс їх розглянути та обговорити. Законопроект повинен встановлювати рамки, які обмежують обсяг законотворчих повноважень питаннями, які краще лишити підпорядкованим законотворчим делегатам та процесам. Потрібно також дотримуватись таких принципів:

- повноваження на розробку нормативних актів не повинні проектуватися на великі терміни;
- певні повноваження щодо вироблення нормативних актів не слід проектувати, якщо Меморандум до Кабінету не вимагає особливих повноважень щодо нормопроекування і не містить причини, які виправдовують ці повноваження. Зокрема, особливі нормотворчі повноваження вимагаються для таких повноважень, які мають значний вплив на особисті права і свободи, стосуються важливих питань політики або принципу, вносять зміни або доповнення до основного акту або інших актів, виключають звичайну юрисдикцію судів, створюють нормативні акти, які мають зворотну дію, підделегують повноваження щодо нормотворчої діяльності, накладають стягування на громадські/державні прибутки або на громадськість, які відмінні від стягнень за отримання послуг, встановлюють штрафи за серйозні правопорушення.

Акти та нормативні акти взаємозалежні, і їх потрібно розробляти у зв'язку одне з одним. Залежно від ситуації, нормативні акти можуть розроблятись одночасно з уповноважувачим їх законопроектом або пізніше. Однак, якщо нормативні акти являються важливою частиною законодавчої схеми, можна почати розробку проектів нормативних актів або принаймні стислого викладу нормативних актів у той самий час, що і законопроект, щоб забезпечити відповідність структурі, яка закладена в законопроекті. При

розробці нормативних документів згідно існуючого акту потрібно забезпечити, щоб вони підпадали під повноваження, надані тим актом.

Важливість законопроекування двома мовами і у двох правничих системах

Конституційний акт 1867 року вимагає, щоб федеральні закони набували чинності обома офіційними мовами, і робить обидві версії однаково автентичними. Тому надзвичайно важливо, щоб законопроекти та проекти нормативних актів готувались обома офіційними мовами. Неприйнято, щоб одна версія була простим перекладом іншої. Через це міністерства та відомства, які виступають ініціаторами законопроектів, повинні гарантувати, що вони спроможні розробити політику, проконсультуватись та надати інструкції законопроектувальникам законодавства обома офіційними мовами. Обидві версії законодавства повинні передавати зміст, який у них вкладається, чіткою та зрозумілою мовою.

Так само важливо, щоб законопроекти та проекти нормативних актів дотримувались як правничої системи прецедентного права, так і правничої системи громадянського права, тому що обидві системи діють у Канаді і федеральне право застосовується по всій країні. Коли використовуються концепції, які стосуються цих правничих систем, вони повинні викладати обома мовами і таким чином, щоб гармонійно вписуватись в обидві системи.

Планування та управління законотворчою діяльністю

Законотворча діяльність уряду повинна плануватись і керуватись на трьох рівнях:

- централізовано, для уряду в цілому;
- на рівні міністерств;
- на рівні окремих проектів.

На першому рівні існує загальний урядовий процес, спрямований на координування та визначення пріоритетів щодо законопроектів, які надходять з різних міністерств. Лідер уряду у Палаті громад, який також є державним міністром, являється міністром, відповідальним за урядові законодавчі програми. Для державної служби Таємна рада підтримує лідера уряду в Палаті громад у цій діяльності. Крім того, комітет Кабінету, який називається Спеціальним урядовим комітетом, і потім Кабінет розглядають питання, які вимагають прийняття рішення Кабінетом у цілому. Наприклад, лідер уряду в Палаті громад пошукує делегованих повноважень від Кабінету, щоб представляти законопроекти у Палаті громад.

У випадку нормативних актів: міністерства та відомства, які розробляють такі нормативні акти, повинні планувати свій регулятивний

"порядок денний" на майбутні роки та готувати звіти щодо планування та пріоритетів. Ці звіти повинні подаватися до Палати громад як частина проектів планів та передаватися до відповідних комітетів цієї Палати громад.

На другому рівні — рівні міністерств — кожне міністерство управляє законодавчими пропозиціями у галузі своїх повноважень. Воно повинно запевнити, що віддело необхідні ресурси на втілення пропозиції по кожній стадії законотворчого процесу, запланувало консультації та забезпечило потужності, необхідні для формулювання політики та надання інструкцій законопроектувальникам обома офіційними мовами. І, врешті-решт, воно також повинне запланувати та відвести ресурси на введення в дію та виконання нових законів.

На третьому рівні — рівні проектів — міністерства повинні планувати свою законотворчу діяльність відповідно до того, як вона пов'язана з конкретними законопроектами або нормативними актами. Цією діяльністю слід управляти як проектами, які мають інструментарій для визначення, які ресурси потрібні, які завдання слід виконати і які є терміни.

3. Підготовка урядової законодавчої програми

Планування законодавчої програми

Планування урядової законодавчої програми починається приблизно за один рік до відкриття сесії парламенту, на якій планується представляти різноманітні законодавчі пропозиції. Довід показує, що процес планування та підготовки повинен відбуватися протягом цілого року, а не протягом короткого періоду безпосередньо перед відкриттям сесії. Це частково походить з усталеної процедури ухвали окремих законопроектів. У цьому процесі є три окремих кроки:

- схвалення Кабінетом напрямку політики;
- якщо Кабінет схвалює, законопроект проектується, що само по собі у багатьох випадках є довгим та складним процесом;
- для представлення законопроекту у парламенті добиваються схвалення державного міністра та лідера уряду у Палаті громад.

Частиною змін, внесених прем'єр-міністром у систему прийняття рішень Кабінетом у червні 1997 року, було надання нових повноважень Спеціальному урядовому комітетові як міністерському форуму на рівні комітету Кабінету для обговорення загального законодавчого планування уряду та особливих законодавчих питань, які вимагають рішень Кабінету.

Державний міністр та лідер уряду у Палаті громад відповідає за законодавчу програму уряду у Палаті громад, включаючи детальний розгляд усіх проектів законопроектів.

Відповідно міністерства та відомства, чії міністри висуюють законодавчі пропозиції, заохочуються підтримувати тісні контакти із

Секретаріатом з питань законодавства та планування роботи Палати громад офісу Таємної ради, який надає підтримку лідеру уряду у Палаті громад та Спеціальному урядовому комітету. Зокрема, важливо інформувати їх про будь-які значні зміни у часі, коли міністри планують подавати та представляти законопроекти.

Запит про законодавчі пропозиції

Відразу після Тронної промови на відкритті кожної сесії парламенту заступник секретаря Кабінету з питань законодавства та планування роботи Палати громад напише усім заступникам міністрів та деяким головам відомств, висловлюючи прохання подати список законодавства, яке їхній міністр планує запропонувати Кабінету для представлення на наступній сесії. Відповідно, цей законодавчий "лист про замовлення" надсилатиметься двічі на рік (у червні та листопаді), щоб працювати з новими або зміненими пріоритетами.

Відповідь на запит про законодавчі пропозиції слід подавати заступнику секретаря Кабінету протягом одного місяця після отримання запиту або на дату, визначену у запиті.

Перегляд Кабінетом

Лідер уряду у Палаті громад визначає пріоритетність пропозицій та приблизно окреслює законодавчу програму на наступне засідання сесії, разом з визначенням пріоритетності різних конкретних пропозицій. Це заслуховується Спеціальним урядовим комітетом. Лідер уряду у Палаті громад, як правило, інформує Спеціальний урядовий комітет та Кабінет про оновлену законодавчу програму двічі на рік.

4. Підготовка урядових законопроектів

Схвалення Кабінетом політичного спрямування законопроекту

Як тільки Кабінет визначив, що законопроект буде представлений як частина його законодавчої програми, відповідальне міністерство повинне організувати розробку Меморандуму до Кабінету (МК), у якому воно добиватиметься схвалення політичного напрямку законопроекту та уповноваження Відділу законопроектування Міністерства юстиції зайнятися розробкою такого законопроекту. МК повинен бути підготовлений відповідно до додаткових документів, написаних секретарем Таємної ради, і повинен бути поданий до відповідного комітету політики Кабінету, а потім і до самого Кабінету. Його слід подати завчасно до очікуваної дати представлення законопроекту, щоб надати достатньо часу для законопроектувальної роботи над ним.

МК повинен розглядати тип громадських консультацій, якщо такі плануються, що провів або планує провести міністр, який виступає ініціатором законопроекту, і повинен визначити, як міністр має намір проводити консультації на підставі проекту законопроекту. За традицією, перед представленням законопроектів у парламенті, з ними поводяться строго конфіденційно. Однак, відповідно зобов'язанням уряду щодо відкритості та консультацій, міністри-ініціатори законопроектів можуть виявити бажання проконсультуватися щодо законопроектів. Такі консультації призначені для того, щоб забезпечити врахування законопроектами поглядів тих, кого вони стосуються, і вони не повинні замінити роль парламенту у процесі прийняття законопроектів. Також бувають випадки, коли це не потрібно робити через ризик надання стороні, з якою консультуються, несправедливих економічних переваг. Таким чином, якщо існують наміри провести консультації щодо законопроекту до того, як він буде представлений у парламенті, МК потрібно висловити такий намір та запитати Кабінет про згоду. У випадку, коли законопроект вимагає змін у механізмі роботи уряду, міністр-ініціатор просить згоду на консультацію у листі до прем'єр-міністра.

У додатку до МК слід додати інструкції щодо законопроекування. Однак вони не повинні мати форму законопроекту; їх мета — сприяти обговоренню політичного напрямку законодавчої пропозиції та надати структуру для проектування проекту закону. За дуже рідким винятком, інструкції щодо законопроекування у формі запропонованого проекту законодавства не допомагають. Для того, щоб зібрати разом і скласти відповідний матеріал, який вимагається як частина інструкцій щодо законопроекування, може бути потрібний значний час. Політична дискусія на цій стадії робить можливим розроблених реальних попередніх оцінок щодо часу, який буде потрібний для вироблення проекту законодавства. Ці попередні оцінки мають суттєве значення для планування та управління урядовим порядком денним у ділянці законодавства.

Розробка законопроектів

Дуже важливо, щоб Секретаріат з питань законодавства та планування роботи Палати громад і Секретаріат відповідного політичного комітету Кабінету були повідомлені міністерством-ініціатором щодо будь-яких значних відхилень від підходу до законопроекту, з яким погодився Кабінет.

Як стверджується вище, обидві мовні версії законодавства є рівнозначними і повинні відповідати двоюрисдикційному характеру правничої системи Канади. Проекти законодавства повинні готуватися обома офіційними мовами, і міністерства-ініціатори повинні забезпечувати, щоб вони були спроможними:

- надавати інструкції обома мовами;
- відповідати на технічні запитання службовців-

законопроектувальників обома офіційними мовами і щодо кожної правничої системи;

- критично оцінювати проекти на двох мовах.

Для службовця-законопроектувальника та службовця, який надає інструкції, є недостатнім досягнути повної згоди щодо технічної відповідності однієї мовної версії певного проекту закону. Обидві версії повинні відповідати одному й тому ж технічному стандарту в очах тих, хто кваліфікований їх критично оцінити, і законодавство повинне бути спроможним діяти в обох правничих системах. Ця вимога може стати особливо складною, коли законодавча пропозиція ґрунтується на прецеденті з іншої юрисдикції, де законодавство і відповідна інформація, часто дуже високотехнічна за своїм характером, доступні лише однією мовою. За таких обставин може виникнути потреба закласти значний проміжок часу у процес планування та розробки законопроекту, щоб дати змогу розробити, перевірити та остаточно затвердити відповідну термінологію для обох версій.

Ще одне важливе міркування стосується розробки проектів преамбул та положень щодо цілей. Преамбули часто можуть надати важливу інформацію, необхідну для чіткого розуміння законопроекту, або пояснити питання, які його підтримують конституційно. Однак коли законопроект вносить зміни та доповнення до існуючого законодавства, преамбула традиційно виключається із зведеної версії законодавства. Щоб забезпечити обізнаність громадськості про інформацію для зміни законопроекту та доступ до неї, положення про цілі може розглядатися як альтернатива, тому що його можна інтегрувати у зведене законодавство. Преамбули та положення про цілі повинні бути ретельно вивчені Міністерством юстиції щодо відповідності мови та змісту.

Перегляд законопроектів лідером уряду у Палаті громад

Коли законопроект розроблений та ухвалений відповідальним міністром, Відділ законодавства Міністерства юстиції організовує його друк і те, щоб його примірники були надіслані до Секретаріату з питань законодавства та планування роботи Палати громад перед тим, як законопроект буде переглянутий лідером уряду у Палаті громад.

На цій стадії міністерство-ініціатор:

- готує матеріали для використання у поясненні законопроекту парламентарям та членам громадськості або для розповсюдження;
- готує проект заяви, яку буде використано міністром, коли законопроект передається до Комітету;
- подає переглянутий та оновлений інформаційний план, якщо

оригінальний план, доданий до МК, більше не є відповідним.

Лідер уряду у Палаті громад переглядає законопроект та його послідовність відносно відповідних рішень Кабінету. Лідер звітує Кабінету про цей перегляд та пошукує делегованих повноважень, щоб організувати представлення законопроекту у Палаті громад або у Сенаті.

Після ухвали Кабінетом Секретаріат з питань законодавства та планування роботи Палати громад подає законопроект у його остаточному вигляді прем'єр-міністру або лідеру уряду у Палаті громад на підпис, разом з королівськими рекомендаціями, у випадку законопроектів, які вимагають фінансових витрат. Підготування королівських рекомендацій є відповідальністю Секретаріату з питань законодавства та планування роботи Палати громад.

5. Парламентські процеси та внесення змін і доповнень

Представлення та читання

Урядові законопроекти, як правило представляє міністр-ініціатор. Вони проходять три читання у Сенаті та Палаті громад та вивчаються у комітетах кожної Палати громад. Детальну інформацію щодо цих процедур та дій можна знайти, якщо ознайомитись із публікаціями, такими як "Короткий виклад процедури", виданої Палатою громад, "Сенат сьогодні" та "Правила Сенату Канади", виданих Сенатом.

Час та місце представлення вирішуються Кабінетом за рекомендацією лідера уряду у Палаті громад або лідером уряду у Палаті громад згідно повноважень, делегованих йому Кабінетом.

Повідомлення про представлення законопроекту у Палаті громад надається секретареві Палати громад помічником секретаря Кабінету з питань законодавства та планування роботи Палати громад тільки тоді, коли лідер уряду у Палаті громад надає йому або їй інструкції це зробити. Коли представлення здійснюється у Сенаті, час представлення вирішується лідером уряду у Палаті громад за консультаціями з лідером уряду у Сенаті. В обох випадках помічник секретаря повідомляє міністра-ініціатора про час представлення.

Час обговорення у другому читанні, стадія звіту та третє читання у Палаті громад є відповідальністю лідера уряду у Палаті громад. Час стадій обговорень у Сенаті є відповідальністю лідера уряду у Сенаті.

Протягом обговорень законопроекту у комітетах, у Палаті громад або у Сенаті міністр-ініціатор або парламентський секретар повинен бути присутній на засіданнях з метою надання допомоги у дискусіях шляхом забезпечення, висловлення позиції уряду. Це особливо важливо у ситуаціях, коли можуть пропонуватись зміни та доповнення до законопроекту.

Зміни та доповнення

Якщо міністр-ініціатор бажає подати або прийняти зміну або доповнення після представлення законопроекту, необхідно дотримуватись такої процедури:

- зміни та доповнення, які носять суто технічний характер, можуть бути узгоджені з міністром-ініціатором без необхідності отримання схвалення Кабінету;
- зміни та доповнення, які впливають на схвалену Кабінетом політику або які зачіпають питання політики, що раніше не розглядалися Кабінетом, підпадають під таку ж процедуру, як і первинна пропозиція, тобто подання МК на розгляд комітетом Кабінету, відповідальним за відповідний політичний напрямок, та схвалення Кабінетом;
- невідкладні зміни та доповнення не вимагають дотримання повної процедури, про яку йшлося вище, але можуть бути ухвалені прем'єр-міністром і головою відповідного комітету Кабінету, який займається відповідним політичним напрямком разом з іншими зацікавленими міністрами.

Усі зміни та доповнення, подані або прийняті урядом, повинні проєктуватись або переглядатись Відділом законодавства Міністерства юстиції.

Королівське схвалення

Останньою стадією введення парламентом законопроекту в дію є королівське схвалення. Час церемонії надання королівського схвалення організовується лідером уряду в Палаті громаду за консультацією з лідером уряду в Сенаті.

6. Набуття чинності

Акт набуває сили закону після отримання королівського схвалення, якщо у ньому не говориться про інше. Досить часто акт передбачає, що це або будь-яке з його положень набуває чинності у день або дні, які будуть визначені наказом діючого уряду. Ці накази готуються службовцями у міністерстві, яке здійснює адміністративне керівництво актом, і подаються відповідальним міністром у Спеціальний комітет уряду. Після схвалення вони направляються на підпис Генерал-губернатору та публікуються у "Canada Gazette". Проекти наказів слід подавати на схвалення завчасно до дня або днів, у які вони пропонують набуття чинності положень.

7. Вироблення нормативних актів

Основні елементи процесу розробки нормативних актів визначені в Акті про законодавчі інструменти. Вони включають вимоги, щоб:

- проекти нормативних актів були вивчені секретарем Таємної ради за консультаціями із заступником міністра юстиції;
- нормативні акти передавались секретареві Таємної ради для реєстрації та опублікування у “Canada Gazette”;
- нормативні акти передавались до Постійного спільного комітету Сенату та Палати громад з питань вивчення нормативних актів.

Ці елементи доповнюються аналітичними та процедурними вимогами регулятивної політики уряду.

8. Висновки

Ця директива формулює завдання Кабінету щодо законотворчої діяльності уряду. Від працівників міністерств, які беруть участь у цій діяльності, очікують, щоб вони були ознайомлені з директивою і дотримувались інструкцій, які у ній містяться. Від них також очікується, щоб вони використовували додаткові документи, які може видавати секретар Таємної ради з метою надання детального керівництва щодо планування та управління розробки законодавства, щоб забезпечити виконання завдань Кабінету.

Додаток №13. Закон Квебеку про публічну адміністрацію

БІЛІЬ 82

АКТ ПРО ПУБЛІЧНУ АДМІНІСТРАЦІЮ⁶³

Парламент Квебеку постановляє наступне:

Глава I. Предмет і застосування

1. Цей Закон підтверджує визначений пріоритет Адміністрації в розвитку і здійсненні правил публічного адміністрування, якості послуг, що надаються суспільству, таким чином він встановлює засновану на результатах управлінську структуру, сконцентровану на прозорості.

Цей Закон знову підтверджує роль парламентарів стосовно урядової діяльності і їх внесок у вдосконалення послуг, що надаються суспільству, посилення відповідальності Адміністрації перед Національною Асамблеєю.

2. Урядова управлінська структура повинна особливо зосереджуватись на:

(1) відповідності в прийнятті управлінських рішень очікуванням народу та наявним ресурсам;

(2) досягненні результатів відповідно до встановлених цілей;

(3) більшій гнучкості по пристосуванню управлінських правил до певних ситуацій відомств і органів;

(4) визнанні ролі заступників міністрів і головних виконавчих посадових осіб у здійсненні контролю щодо результатів (ефективності) управління;

(5) системі звітності, що ґрунтується на діяльності по досягненню результатів;

(6) оптимальному використанні ресурсів Адміністрацією;

(7) наданні Національній Асамблеї доступу до відповідної інформації про діяльність Адміністрації.

3. В даному акті поняття Адміністрація включає в себе:

(1) департаменти Уряду;

(2) всі бюджетні органи, а саме всі органи, що повністю чи частково фінансуються відповідно до кошторису Національної Асамблеї;

⁶⁶ Переклад ЦППР.

(3) всі органи, чий персонал призначено відповідно до Закону про публічну службу;

(4) всі органи, більшість членів яких чи керівники яких призначені Урядом чи міністром і хоча б половина витрат яких підтримується прямо або опосередковано консолідованим фондом державних доходів.

Особа, призначена або визначена Урядом чи міністром, разом з персоналом, керованим даною особою, вважається органом у виконанні функцій, наданих особі законом, Урядом чи Міністром.

4. Секція 3 не поширюється на Національну Асамблею чи осіб, призначених Національною Асамблеєю виконувати функції під керівництвом Асамблеї, чи на персонал, керований даною особою. Деякі умови даного Закону можуть до них застосовуватися статутом.

Секція 3 не поширюється на суди в значенні Закону про суди чи органи, які повністю складаються з суддів суду Квебеку, Раду магістратури, чи комісії по оплаті суддів суду Квебеку і муніципальних судів.

Глава II. Загальні обов'язки

Розділ I. Застосування

5. Ця глава поширюється на департаменти і бюджетні органи Адміністрації.

Ця глава також поширюється на будь-який інший орган уряду, визначений відповідальним міністром в визначених ним межах. Оголошення про таке визначення повинно бути опубліковано в "Gazette officielle du Quebec".

Однак, ця глава не поширюється на адміністративні органи, що виконують судові функції, за винятком її застосування для управлінських цілей підприємств для службової зручності, ефективності і продуктивності процесу прийняття рішень і досягнення результатів.

Розділ II. Повідомлення про послуги

6. Департамент чи орган, який надає послуги народу, повинен опублікувати оголошення про послуги з викладенням його цілей, що стосуються рівня якості надаваних послуг.

Повідомлення повинно визначати часові рамки, в яких повинні бути надані послуги, і давати зрозумілу інформацію про їх характер і зручність отримання.

В цілях даного Закону послуги народу включають в себе послуги особам і послуги підприємствам.

7. Департамент чи орган, який надає послуги безпосередньо народу повинен:

- (1) залишатись чутливим до очікувань народу;
- (2) максимально спрощувати правила і порядок надання послуг;
- (3) заохочувати своїх службовців забезпечувати якість послуг і співробітничати в досягненні цілей, поставлених департаментом чи органом.

Якщо департамент чи орган вважає доцільним, він повинен інформувати споживачів про вартість їх послуг.

Розділ III. Стратегічний план

8. Кожен департамент або орган повинен прийняти стратегічний план на строк більше року.

9. У стратегічному плані повинні бути затверджені:

- (1) завдання департаменту чи органу;
- (2) умови, в яких департамент чи орган діє, і основні задачі, які він представляє;
- (3) стратегічні напрямки, цілі і межі втручання;
- (4) кінцеві результати за період, визначений планом;
- (5) використані у вимірюваних результатах показники виконання;
- (6) будь-які інші частини, визначені Радою казначейства.

Рада казначейства може визначити, яку інформацію необхідно включити в план, період його виконання, форму і проміжки часу, в які план повинен бути переглянутий.

10. Стратегічний план департаменту чи органу повинен бути надісланий уряду відповідальним міністром не пізніше, ніж за 60 днів до його внесення в Національну Асамблею.

Стратегічний план має бути внесений в Національну Асамблею відповідальним міністром.

Розділ IV. Угода про виконання і відповідальність

12. Угода про виконання і відповідальність може бути запроваджена міністром і керівником адміністративної одиниці в департамент чи орган під відповідальність міністра.

Заступник міністра чи відповідний головний виконавчий чиновник повинен також брати участь в угоді про виконання і відповідальність, щоб

гарантувати, що її зміст узгоджується з діяльністю департаменту чи органу, і повинен підписатися під зобов'язаннями, викладеними в угоді.

Угода про виконання і відповідальність повинна включати опис адміністративної одиниці.

13. Угода про виконання і відповідальність повинна містити:

(1) визначення завдань і стратегічних напрямків адміністративної одиниці і опис обов'язків керівника даної одиниці;

(2) річний план діяльності, в якому описані цілі на перший рік угоди, заходи їх досягнення і наявні ресурси, гарантії подання такого плану щорічно;

(3) основні показники оцінки роботи;

(4) гарантію надавати в кінці кожного року управлінський звіт, описуючи досягнуті результати і їх порівняння з досягнутими результатами подібних органів.

Будь-яка управлінська угода, укладена відповідно до секції 19 міністром чи Радою Казначейства, повинна додаватись до Угоди про виконання і відповідальність.

Угода про виконання і відповідальність може також забезпечувати формування консультативного комітету, щоб давати можливість представникам неурядових замовників чи спеціалістів висловлювати свою думку про виконання угоди.

14. Угода про виконання і відповідальність та управлінська угода - це державні документи, які відповідальний міністр повинен представити в Національну Асамблею.

15. Річний план діяльності адміністративної одиниці, передбачений угодою про виконання та відповідальність, повинен бути представлений для затвердження відповідальному міністру відповідним департаментом чи органом.

16. Керівник адміністративної одиниці, який бере участь в угоді про виконання та відповідальність, повинен гарантувати, що завдання і стратегічні напрямки одиниці узгоджуються і що одиниця досягає своїх щорічних цілей в управлінській структурі, використовуючи виділені їй ресурси.

17. Міністр, після вступу в угоду про виконання і відповідальність, уповноважений здійснювати нагляд і контроль за досягненням цілей адміністративної одиниці.

Заступник міністра чи головний виконавчий чиновник, відповідальний за адміністративну одиницю, також уповноважений здійснювати нагляд і контроль.

18. Якщо особа, яка здійснює нагляд і контроль над адміністративною одиницею вважає, що одиниця не досягла своїх річних цілей, чи її напрямки не відповідають угоді про виконання та відповідальність, то вона може усунути керівника одиниці, чи якщо призначення керівника не входить до повноважень даної особи, вона рекомендує компетентній владі змістити керівника.

Додатково міністр, відповідальний за адміністративну одиницю, може тимчасово призупинити чи анулювати угоду про виконання та відповідальність. Міністр повинен негайно повідомити Раду казначейства про тимчасове призупинення чи анулювання.

19. Управлінська угода — це угода, запроваджена міністром, відповідальним за адміністративну одиницю, охоплену угодою про виконання та відповідальність Ради казначейства. Управлінська угода повинна визначати управлінську структуру для людських, фінансових, матеріальних та інформаційних ресурсів, яка є характерною для одиниці, відповідні умови і адміністративну політику керівництва нею.

У випадку доцільності, відповідний орган повинен втручатися в управлінську угоду.

20. Рада казначейства може, як частину управлінської угоди:

(1) делегувати здійснення будь-яких повноважень, крім регулятивної влади, покладених на неї чи на голову Ради казначейства цим Законом, Законом про державну службу чи іншим законом, що регулює діяльність департаменту чи органу і дозволяє субделегування цих повноважень;

(2) звільнити адміністративну одиницю від застосування одного з своїх рішень.

21. На прохання міністра чи органу, міністр, відповідальний за виконання закону, що регулює урядові послуги департаментам і державним органам, і Головний керівник Закупівлі можуть втручатися в управлінську угоду, щоб забезпечити делегування і виконання повноважень, покладених на них Законом, що регулює урядові послуги департаментам і державним органам і Законом, що регулює Service des gouvernement (служба урядових закупок), і які вони не можуть делегувати іншим способом.

Міністр, відповідальний за виконання Закону, що стосується Societe immobiliere du Quebec (товариство нерухомості Квебека), може також втручатися в управлінську угоду, щоб забезпечити делегування повноважень, покладених на Societe immobiliere du Quebec цим Законом.

Будь-який міністр чи орган може втручатися в управлінську угоду, щоб звільнити адміністративну одиницю від деяких адміністративних процедур чи від обов'язків, та щоб забезпечити інформацію по організації адміністративної одиниці.

22. Управлінська угода може містити додаткові заходи, процедурні вимоги і вимоги фінансової звітності, що стосуються адміністративної одиниці, зокрема там, де:

(1) закон передбачає передачу балансу асигнувань на наступний фінансовий рік;

(2) закон визначає асигнування на період, що перевищує один рік;

(3) витрата, що перевищує асигнування, може бути зроблена відповідно до секції 50;

(4) адміністративна одиниця визнана делегованою чи звільненою по секції 20 чи 21;

(5) не допускається кадровий набір в адміністративну одиницю відповідно до секції 32.

Управлінська угода може також встановлювати процедурні вимоги і вимоги звітності, де в регулюванні, згідно секції 58 чи 59, урядом визначено специфічні умови, що застосовуються до всіх контрактів, деяких категорій контрактів, чи певних контрактів, складених для адміністративної одиниці.

23. Рада казначейства може рекомендувати міністру, відповідальному за одиницю, призупинити чи скасувати угоду про виконання та відповідальність, якщо вважає, що вона не узгоджується з управлінською угодою.

Розділ V. Звітвання

24. Кожен департамент чи орган повинний підготувати річний управлінський звіт.

Звіт повинен містити:

(1) представлення отриманих результатів, виміряних відповідно до цілей, закріплених в стратегічному плані, прийнятому відповідно до секції 8 і відповідно до річного плану управлінських витрат, згідно секції 46;

(2) повідомлення заступника міністра чи головного виконавчого чиновника, що підтверджує достовірність відомостей і моніторингових механізмів;

(3) будь-які інші дані чи інформацію, визначену Радою казначейства.

Окремий звіт повинен бути підготовлений для кожної адміністративної одиниці, охопленої угодою про виконання і відповідальність, чи повинен бути включений в окрему секцію звіту, підготовленого департаментом чи органом. Зміст звіту повинен бути визначений в угоді про виконання і відповідальність, або в управлінській угоді.

25. Річний управлінський звіт органу повинен бути надісланий міністру не пізніше, ніж за 15 днів до закінчення 4-місячного строку, визначеного секцією 26, разом з річним управлінським звітом кожної адміністративної одиниці, охопленої угодою про виконання і відповідальність.

26. Річний управлінський звіт департаменту, органу чи адміністративної одиниці під відповідальність міністра повинен бути наданий Національній Асамблеї відповідним міністром за чотири місяці до закінчення їх фінансового року, а якщо Асамблея не засідає, то протягом 15 днів після поновлення її засідань.

27. Річний управлінський звіт департаменту чи органу повинен замінити річний звіт про діяльність, який вимогою статуту повинен бути наданий Національній Асамблеї, якщо річний управлінський звіт мстить інформацію, яка повинна бути включена в річний звіт про діяльність.

28. Звіт, передбачений цим Законом, повинен щорічно надаватись Національній Асамблеї Головою Ради казначейства.

29. Заступник міністра чи особа, що виконує повноваження, покладені на заступника міністра Законом про державну службу, чи головний виконавчий чиновник бюджетного органу, чий штат призначено відповідно до Закону про державну службу, є відповідальним перед Національною Асамблеєю за адміністративне управління органом.

Компетентний парламентський комітет Національної Асамблеї заслуховує міністра не менше одного разу на рік, а якщо міністр вважає за необхідне, і якщо доцільно, також заслуховує заступника міністра чи головного виконавчого чиновника, щоб перевірити їх адміністративне управління.

Парламентський комітет може перевірити:

(1) службове повідомлення і досягнуті результати відповідно до адміністративних актів стратегічного плану і річного управлінського плану витрат;

(2) результати, досягнуті відповідно до цілей програми стверджувальної діяльності і плану прийняття на роботу інвалідів, який відповідає департаменту чи органу, і згідно цілей, визначених Радою казначейства, щодо різних груп населення Квебеку;

(3) інші матеріали адміністративного характеру з компетенції департаменту чи органу, які відзначені у звіті Головного аудитора чи державного захисника.

Глава III. Управління людськими ресурсами

30. Рада казначейства повинна залучати департаменти і органи, чий штат призначено згідно Закону про державну службу, в розвиток їх управлінської структури.

31. Рада казначейства повинна встановлювати політику управління людськими ресурсами для державної служби, яка не суперечить цілям Закону про публічну службу.

Він повинен сприяти департаментам і органам в розвитку ними планів розвитку людських ресурсів.

32. Рада казначейства повинна:

(1) встановлювати класифікацію посад чи наймачів і мінімальні вимоги права на обрання для класів посад і рівнів;

(2) визначити, щоб практика кадрового набору була використана в заповненні місць;

(3) визначити умови оплати праці, допомоги працівникам та інші умови праці державних службовців.

Рада казначейства може також встановлювати рівень підбору кадрів департаменту чи органу.

33. Оплата праці державних службовців не може проводитися вище чи нижче регулярної оплати праці, визначеної для їхніх посад згідно з рішенням Ради казначейства.

34. Рада казначейства повинна встановити строки і умови, які регулюють:

(1) просування державних службовців по класах посад;

(2) ідентифікацію, занесення в резерв і розподіл перебуваючих на посаді державних службовців, яких більш, ніж вимагається департаменту чи органу.

35. Рада казначейства повинна встановити програми дій, пристосовані в державній службі, щоб виправляти ситуації відносно осіб, які належать до груп, що дискримінуються в роботі.

36. Рада казначейства є відповідальною за укладення колективної угоди з легалізованим об'єднанням працівників в державній службі.

Голова Ради казначейства повинен підписувати колективні угоди, зкерувувати і координувати їх реалізацію.

37. Щодо органу, чий штат призначено не відповідно до Закону про публічну службу, Рада казначейства повинна здійснювати повноваження, покладені на уряд законом, щоб визначити оплату праці, допомоги

працівникам та інші умови роботи його персоналу. Рада казначейства може, зокрема, встановити, що всі чи деякі умови праці, встановлювані органом, повинні затверджуватися Радою казначейства.

Рада казначейства може нав'язати умови, які відрізняються в різних органах.

38. Рада казначейства може консультувати об'єднання членів персоналу, не представлених легалізованим об'єднанням працівників, про відповідні умови, якщо він вважає доцільним влаштувати такі консультації.

39. Рада казначейства може встановлювати програми страхування для працівників державних і напівдержавних секторів і органів, які він формує (визначає), встановлювати строки і умови застосування до них, зокрема, премій і оплачуваних внесків, укладати умови з цією метою.

40. Рада казначейства повинна, після консультацій з міністром фінансів, здійснювати повноваження, покладені на уряд законом, який визначає пенсійний план для працівників державного і напівдержавного секторів, за винятком:

- (1) повноважень у виконавчих службах щодо пенсійного плану;
- (2) повноважень, покладених (перелік норм) актом про вихід державних службовців на пенсію;
- (3) повноважень, покладених секцією 9.0.1. закону про пенсійний план;
- (4) повноважень, покладених законом про переведення на пенсію по старості;
- (5) повноважень призначення і повноваження встановлювати умови праці, отриманих призначення;
- (6) повноважень призначати міністра, відповідального за втілення цих законів.

Глава IV. Бюджетний контроль поточних і основних витрат

Розділ I. Застосування

41. Ця глава застосовується до департаментів і бюджетних органів Адміністрації.

42. Забезпечення цього закону, що відносяться до поточних витрат департаменту чи органу, також відносяться до їх основних витрат.

Розділ II. Планування витрат

43. Департаменти і органи повинні керувати своїми витратами відповідно до передбачених результатів. Вони відповідальні за контроль над своїми витратами і використання виділених їм ресурсів.

44. Рада казначейства є відповідальною за подання попередніх кошторисів уряду за кожний фінансовий рік. З цією метою він повинен враховувати бюджетні пропозиції департаментів і органів.

Рада казначейства повинна визначити процедуру підготовки попередніх кошторисів.

45. Кошторис витрат департаментів і органів повинен бути наданий Національній Асамблеї головою Ради казначейства з метою виділення відповідних асигнувань на фінансовий рік.

Асигнування можуть покривати більше одного, але не більше 3 років.

Кошториси повинні відображати витрати департаментів і бюджетних органів, які, відповідно до урядової бухгалтерської політики, повинні бути записані з попереднім розміром асигнувань.

Уряд, ґрунтуючись на рекомендаціях міністра фінансів і голови Ради казначейства, повинен визначати розміри асигнувань, зазначених в кошторисах, можливо й на строк більше року.

46. Річний план управлінських витрат, підготовлений кожним міністром, повинен бути поданий в Національну Асамблею головою Ради казначейства. Плани (для відповідного фінансового року) повинні відображати пріоритети, визначені відповідно до ресурсів, і запропоновані дії по досягненню цілей, поставлених в стратегічному плані.

47. Кошториси повинні окремо показувати визначені законом асигнування, які не потребують щорічних затверджень парламентом, асигнування, які вже затверджені на період більше року, і асигнування, які повинні затверджуватися щорічно парламентом.

Розділ III. Використання асигнувань

48. Виплати, віднесені під асигнування, повинні бути обмежені згідно з цільовим розподілом цих асигнувань відповідно до бюджетних витрат.

Рада казначейства в розмірі, визначеному законом, може затвердити передачу частини асигнувань, виділених департаменту чи органу на інші заходи.

Рада казначейства може переглянути чи змінити розподіл. Рада казначейства може також у випадках і за обставин та в строки і умови, які він визначає, уповноважити департамент чи орган перевести (змінити призначення) частини асигнувань.

Суми, отримані протягом фінансового року, як виплати авансів і кредитів, виплачені в тому ж році із асигнування, повинні бути повернені в те ж асигнування і можуть бути знову використані.

49. Надходження отримані із відчуження майна департаменту чи органу повинні складати асигнування департаменту чи органу на відповідний фінансовий рік, протягом якого вони були спрямовані в консолідований державний фонд в розмірі згідно умов, визначених урядом.

Надходження повинні бути об'єднані з асигнуваннями, що могли б бути використані департаментом чи органом для закупівлі такого ж майна.

50. Якщо закон забезпечує, що асигнування є прийнятним асигнуванням, сума витрат, віднесена під асигнування, є рівною загальній сумі прийнятих асигнувань і сумі попередньо підрахованих доходів. Це сума, по якій попередньо підраховані витрати перевищують суму попередньо підрахованих доходів, як показано в підрахунках, є чистим проголосованим асигнуванням.

Якщо доходи менші, ніж попередньо підраховані, сума витрат, віднесена під асигнування, скорочується пропорційно.

Якщо доходи більші, ніж попередньо підраховані, сума витрат, віднесених під асигнування, може перевищити загальну суму, передбачену в першому абзаці.

Уряд, ґрунтуючись на рекомендаціях міністра фінансів і голови Ради казначейства, повинен визначити природу доходів, крім доходів від податків і зборів, які можуть складати доходи чистих асигнувань та строки і умови відносно використання чистих прийнятих асигнувань.

51. Якщо Національна Асамблея не засідає по причині передбаченого розпуску (перерви) хоча б 20 днів і парламентом не було зроблено фінансування непередбачених витрат, які є невідкладними і необхідними для суспільства, уряд, на основі звіту голови Ради казначейства і міністра фінансів (про відсутність законодавчих умов, щодо непередбачених виплат) і звіту відповідального міністра, що виплата є необхідною для державного інтересу, може наказати підготувати спеціальне розпорядження, яким затверджується виплата суми, яку він вважає необхідною; розпорядження повинно бути підписано заступником губернатора і сума повинна бути перерахована міністром фінансів на рахунок, визначений для цієї мети.

52. Спеціальне розпорядження зроблено по секції 51, повинно бути асигновано на фінансовий рік, в якому воно зроблено.

53. Рада казначейства може наказати призупинити на визначений нею період повноваження здійснювати будь-яке асигнування.

54. Якщо персонал чи посаду адміністративної одиниці переведено з одного департаменту чи органу в інший, асигнування також повинно бути переведено в той департамент чи орган, при умові, що орган є бюджетним.

55. Якщо департамент чи орган забезпечують послугу іншому департаменту чи органу, асигнування на оплату цієї послуги може бути переведено з департаменту чи органу, який отримав послугу, в департамент чи орган, який надав її, у випадках і відповідно до умов, визначених Радою казначейства.

56. Будь-який розмір асигнувань, виділений на фінансовий рік, який залишається невикористаним за цей фінансовий рік, повинен зменшитися за винятком розмірів, забезпечених законом.

57. Уряд може регулюванням визначити випадки надання дотацій та інших форм фінансової допомоги з дозволу уряду чи Рада казначейства і визначити випадки, в яких одержувач таких допомог повинен реєструвати звіт.

Уряд чи Рада казначейства може визначити умови свого рішення.

Уряд може визначити випадки, в яких головна програма департаменту чи органу, який має вплив на урядові витрати, підлягає схваленню Радою казначейства.

Глава V. Управлінський контракт і управління матеріальними ресурсами

58. Уряд, по рекомендації Ради казначейства, може регулюванням:

(1) визначити строки контрактів;

(а) введені міністром від імені уряду;

(в) внесені урядовим органом;

(2) визначити випадки, коли такі контракти підлягають затвердженню урядом чи Радою казначейства.

59. Строки контрактів і випадки, в яких вони підлягають затвердженню відповідно до секції 58, можуть розрізнятися залежно від певних категорій контракту чи від певних контрактів, введених міністром чи органом, уточнених відповідно до цієї секції.

60. Міністр чи орган, з дозволу уряду, по рекомендації Ради казначейства щодо контракту, який підлягає затвердженню урядом, чи з дозволу Ради казначейства в будь-якому іншому випадку, можуть вступити в контракт, строки якого відрізняються від допустимих згідно регулювання по секції 58. В такому випадку уряд і Рада казначейства можуть визначити строки, відповідні до даного контракту.

61. Кожен орган, згаданий в абзаці 1 секції 5 Головного Аудиторського Закону, повинен визначити політику, відповідно до строків його контрактів. Політика повинна бути погоджена з Радою казначейства і оприлюднена не пізніше 30 днів після її прийняття.

Політика, згадана в першому абзаці, не повинна суперечити угодам по лібералізації державних поставок щодо даного органу.

62. Рада казначейства повинна визначити список показників категорій товарів, послуг і особливості, по яких постачальники повинні бути зареєстровані з метою вибору постачальників. Ці показники мають бути опубліковані в “Gazette officielle du Quebec”.

Постачальниками називають згідно запису шляхом публічного повідомлення, опублікованого головою Ради казначейства в електронній системі тендеру, чи іншим чином, визначеним Радою казначейства. Інформація, яка міститься в повідомленні, повинна містити:

(1) категорії і галузі спеціалізації, по яких постачальники зможуть зареєструватися;

(2) місце, де можуть бути отримані детальні документи по реєстрації, консультації, і де може бути отримана додаткова інформація.

Документи, згадані в другому абзаці, повинні визначати:

(1) умови, які повинні задовольнити постачальники, щоб бути зареєстрованими;

(2) правила щодо підготовки списку зареєстрованих постачальників;

(3) правила, щодо повідомлення найменувань постачальників департаментам і органам для укладення контрактів.

63. Положення секцій 58-61 переважають будь-яку умову будь-якого попереднього загального закону, чи наступного загального закону, чи спеціального акту, крім випадку, що останній чітко стверджує, що він застосовує вищезгадані положення.

Глава VI. Управління інформаційними ресурсами

64. Ця глава стосується уряду, крім органів, що не є бюджетними, і чий персонал призначено не відповідно до Закону про публічну службу.

65. Управління інформаційними ресурсами має здійснюватись таким чином, щоб:

(1) гарантувати, що можливості, запропоновані інформацією і комунікаційними технологіями, використовуються з оптимальним ефектом в управлінні людськими, фінансовими і матеріальними ресурсами;

(2) збільшити доступність і спростити забезпечення суспільства послугами;

(3) розвивати узгоджені дії департаментів та органів, об'єднання досвіду і ресурсів.

66. Рада казначейства стосовно інформаційних ресурсів може:

(1) приймати правила, щоб гарантувати безпеку інформаційних джерел, в тому числі захист конфіденційної та особистої інформації;

(2) вживати заходи, щоб забезпечити послідовність в діях уряду і дозволити об'єднання інфраструктур чи служб і визначити управлінські процедури;

(3) визначити випадки, в яких проект розвитку повинен відповідати певним вимогам, чи дозвільним процедурам.

Департаменти і органи повинні керувати своїм інформаційними ресурсами згідно з цією секцією.

Глава VII. Рада казначейства

Розділ I. Склад Ради казначейства

67. Склад Ради казначейства формується відповідно до цього Закону.

68. До складу Ради казначейства входять Голова і 4 інших міністри, призначених урядом.

Уряд може призначити із членів Ради казначейства Віце-голову, щоб головувати на засіданнях, якщо Голова відсутній, чи не може діяти, і призначити міністрів замість інших членів.

69. Три члени Ради казначейства складають кворум.

Розділ II. Функції

70. Рада казначейства повинна виконувати функції і повноваження, покладені на неї цим Законом, або іншим законом чи урядом.

При виконанні цих функцій Рада казначейства повинен намагатися прийняти управлінську структуру відповідно до ситуацій кожного департаменту чи органу, вживаючи необхідних заходів, щоб забезпечити узгодженість з урядовою бюджетною політикою.

71. Рада казначейства повинна консультувати уряд про використання ресурсів. Вона повинна також консультувати уряд про вплив стратегічних планів і органів на джерела асигнувань і управління, і на прохання уряду — на будь-який інший проект департаменту чи органу.

72. Рада казначейства може визначити, щоб директиви, відповідаючи принципам і звичаям, отримали перевагу в управлінні людськими, фінансовими, матеріальними та інформаційними ресурсами.

Такі директиви повинні бути управлінськими рекомендаціями для відповідних департаментів чи органів.

Також такі директиви можуть бути визначені, щоб сприяти департаментам чи органам в досягненні спеціальних цілей.

73. Рада казначейства повинна приймати розрахункову політику, якої повинні дотримуватися департаменти і органи управління та інші визначені органи, і правила, що стосуються видання розпоряджень про сплату і збір і управління державним фондом.

74. На додаток до виконання повноважень, покладених на нього цим законом, Рада казначейства може, де вважає справою державного значення, підготувати директиву на управління людськими, фінансовими, матеріальними та інформаційними ресурсами в департаментах і органах, визначених урядом.

Така директива вимагає затвердження урядом і застосовується з дати, визначеної в ній. Затверджена директива покладається на відповідні департаменти і органи.

75. Рада казначейства може, де обґрунтовано обставинами, встановити механізми контролю, щоб перевіряти дотримання цього Закону і досягнення його цілей.

Зокрема, Рада казначейства може вимагати, щоб департамент чи орган Адміністрації встановили програму — оцінку, внутрішню аудиторську програму чи порівняльну вартість.

Розділ III. Голова

76. Голова повинен головувати на засіданнях Ради казначейства. Голова повинен наглядати за виконанням рішень Ради казначейства. Голова повинен виконувати функції та повноваження, покладені на нього цим чи іншими законами, і брати на себе будь-яку іншу відповідальність, покладену урядом.

77. Спеціально Голова Ради казначейства повинен:

(1) виконувати і надавати аналізи, що вимагаються для підготовки кошторисів, і забезпечувати разом з міністром фінансів, що підрахунки не суперечать бюджетній політиці уряду;

(2) вивчати бюджетні витрати і звітувати Раді казначейства;

(3) збирати інформацію з департаментів і органів (бюджетних) Адміністрації та органів, визначених Головою, та вивчати їх бюджетні витрати і проводити порівняння з їх результатами;

(4) сприяти департаментам і органам в розвитку показників чи іншими управлінськими інструментами сприяти покращанню результатів;

(5) координувати і контролювати переговори щодо встановлення умов праці в державних та напівдержавних секторах і гарантувати, що фінансові зобов'язання по колективних угодах не перевищують рівня, встановленого разом з міністром фінансів;

(6) гарантувати, що основні витрати не суперечать політиці і директивам, визначеним спільно з міністром фінансів;

(7) встановлювати міжпарламентські координаційні механізми стосовно інформаційних ресурсів і спрощувати партнерські проекти в цьому відношенні;

(8) слідкувати за дотриманням урядом відкритої інформаційної політики;

(9) пропонувати уряду головну державну закупівельну політику і координувати її виконання;

(10) координувати виконання угод про лібералізацію державних поставок, введених Квебеком.

(11) на прохання департаментів і органів, сприяти їм у визначенні їх стратегічного плану;

(12) підтримувати департаменти і органи у виконанні урядових директив щодо людських, матеріальних та інформаційних ресурсів.

78. Департаменти і органи Адміністрації повинні забезпечувати Голову Ради казначейства на його вимогу будь-якою інформацією щодо виконання його функцій.

Голова для цих же цілей може також вимагати підготовку документів.

Ця секція поширюється і на інші органи, де вимагається інформація для підготовки кошторисів і контролю бюджетних витрат.

79. Голова може, як передбачено законом, вступити в угоду з урядом, крім уряду Квебеку, департаментом цього уряду, міжнародною організацією або органом цього уряду чи організацією.

Голова може також вступити в угоду з будь-якою особою, об'єднанням чи органом, які підпадають під його владу.

Розділ IV. Секретаріат Ради казначейства

81. Секретаріат Ради казначейства знаходиться під керівництвом Голови.

82. Секретаріат повинен забезпечувати підтримку діяльності Ради казначейства і сприяти Голові у виконанні його функцій.

Секретаріат в цілях цього закону вважається департаментом.

83. Уряд повинен призначити особу Секретарем згідно з Законом про публічну службу.

Секретар повинен виконувати в штаті секретаріату такі ж повноваження, які Закон про публічну службу поклав на заступника міністра.

84. Під керівництвом Голови Ради казначейства Секретар повинен керувати секретаріатом.

Секретар повинен також виконувати будь-яку іншу функцію, надану йому урядом, Радою казначейства чи Головою.

85. Секретар має при виконанні своїх функцій владу Голови, крім повноважень, що стосуються засідань Ради казначейства.

86. Секретар в певний мірі може письмово делегувати функції секретаря публічному службовцю чи роботодавцю.

Секретар може в акті делегування ствердити можливість субделегування вказаних функцій, в цьому випадку Секретар повинен ідентифікувати публічного службовця чи роботодавця, якому вони можуть бути субделеговані.

87. Штат секретаріату складається з публічних службовців, необхідних для виконання функцій Ради казначейства чи Голови, публічні службовці призначаються відповідно до Закону про публічну службу.

Голова Ради казначейства повинен визначити обов'язки публічних службовців, оскільки вони не визначені законом чи Урядом.

88. Підпис Голови, Секретаря чи службовця дають владу будь-якому документу, що виходить з Ради казначейства чи Секретаріату.

Акт, документ чи лист вважаються такими, що походять від Голови Ради казначейства, якщо вони підписані Головою, Секретарем, чиновником, членом штату секретаріату чи роботодавцем, але в останніх двох випадках тільки в межах, визначених урядом.

89. Уряд може на визначених ним умовах дозволити, щоб підпис був проставлений шляхом автоматичного приладу чи електронним способом.

Уряд може також дозволити, щоб факсиміле підпису було вигравійоване, літографоване чи віддруковане.

Факсиміле повинно бути засвідчено другим підписом особи, уповноваженої Головою Ради казначейства.

90. Документ чи копія документу, що складають частину записів Ради казначейства чи секретаріату, є достовірними, якщо вони підписані чи засвідчені особою, зазначеною в другому абзаці секції 88.

91. Зрозуміла копія рішення чи інших даних, збережена секретаріатом в комп'ютері чи іншим чином зберігання, є документом секретаріату і є доказом його змісту, що засвідчено особою, зазначеною в абзаці другому секції 88.

План дій з реформування системи органів виконавчої влади в Україні

Центр політико-правових реформ

Коректор: І. Новіцька
Комп'ютерна верстка: М. Мурмило

Підписано до друку 13.03.2006. Формат 70 x 100 /16.
Папір офсетний. Друк офсетний. Ум. друк. арк. 13,5.
Наклад 1500 прим. Замовлення № 42.
Гарнітура GaramondBookC.

Видавець ТОВ "Конус-Ю"
01011, Київ, вул. П. Мирного, 26
тел. 254-4182, 254-2931
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК №33 від 16.07.2002

Віддруковано ТОВ "Конус-Ю"