



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики
та місцевого самоврядування

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-22-08, факс: 255-33-07

№ 04-14/16-1457

"18" квітня 2016 р.

РОМАНОВИЧ В.І.

Шановна Вероніко Іванівно!

У Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування за дорученням Першого заступника Голови Верховної Ради України А.Парубія розглянуто Вашу петицію щодо реструктуризації впродовж 2016 року обласних, районних державних адміністрацій, а також рекомендації міським, сільським, селищним радам стосовно реструктуризації їх виконавчих органів та повідомляється наступне.

Відповідно до частин десятої та одинадцятої статті 23¹ Закону України «Про звернення громадян» електронна петиція, яка в установлений строк не набрала необхідної кількості голосів на її підтримку, після завершення строку збору підписів на її підтримку розглядається як звернення громадян відповідно до цього Закону. Електронна петиція, адресована відповідно Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, розглядається у порядку, встановленому цією статтею, за умови збору на її підтримку не менш як 25000 підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції. Виходячи із зазначеного та враховуючи, що за період з 19.11.2015 по 19.02.2016 подана Вами петиція набрала на її підтримку 5 голосів, вона розглядається як звернення громадянина. За наслідками розгляду даної петиції в межах предмету відання Комітету зазначається таке.

Відповідно до частини першої статті 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Зазначеними формулюваннями у вітчизняній системі законодавства закріплюється принцип поділу державної влади на три відносно автономні гілки, котрі мають власне коло завдань та специфіку організаційної побудови.

Місцеві державні адміністрації входять до системи органів виконавчої влади і згідно із статтею 119 Конституції України на відповідній території забезпечують виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; взаємодію з органами місцевого самоврядування; реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Відповідно до частин чотири-вісім статті 118 Конституції України, голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Що стосується Верховної Ради України, то вона не наділена жодними повноваженнями установчого чи контрольного змісту по відношенню до місцевих державних адміністрацій, хоча призначає увесь склад Кабінету Міністрів України, розглядає і вирішує питання про його відповідальність аж до прийняття резолюції недовіри, бере участь у формуванні суддівського корпусу, усуває з поста Президента України в порядку імпічменту тощо.

Разом із тим, Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади здійснює по відношенню до місцевих державних адміністрацій нормативне регулювання їхньої діяльності шляхом прийняття законів. Зазначене впливає зі змісту пункту 12 частини першої статті 92 Конституції України, відповідно до якого виключно законами визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади та частини другої статті 120 Конституції України, відповідно до якої організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України.

Базовим законом, який на основі Конституції України визначає організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій є Закон України «Про місцеві державні адміністрації» (далі – Закон). Він не містить такого поняття, як реструктуризація місцевих державних адміністрацій. Водночас, за своїм змістом воно близьке до такого

термінологічного ряду, що застосовується у даному Законі, як склад, структура місцевих державних адміністрацій, вимоги до посадових осіб місцевих державних адміністрацій, апарат місцевих державних адміністрацій, організація діяльності місцевих державних адміністрацій, регламент діяльності місцевих державних адміністрацій тощо.

Так, відповідно до статті 5 Закону, склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. У межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій, а також з урахуванням вимог статті 18 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», їх голови визначають структуру місцевих державних адміністрацій. Типове положення про структурні підрозділи місцевої державної адміністрації та рекомендаційний перелік її структурних підрозділів затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до частини другої статті 11 Закону, керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду та звільняються з посади головами відповідних державних адміністрацій за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня в порядку що визначається Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до статті 42 Закону, структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій здійснюють керівництво галузями управління, несуть відповідальність за їх розвиток. Структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій, а також органам виконавчої влади вищого рівня. Структурні підрозділи районних державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні відповідним структурним підрозділам обласної державної адміністрації.

Отже, визначення предметної спрямованості завдань і обов'язків підрозділів місцевої державної адміністрації покладається безпосередньо на голову цієї адміністрації з огляду на увесь комплекс організаційно-розпорядчих та контрольних повноважень, наданих базовим Законом та іншими законами України, а єдність і системність їхніх дій забезпечується Кабінетом Міністрів України як шляхом видання типових нормативних документів та участі у кадрових призначеннях, так і постійним контролем і координацією поточної діяльності. Свою частку контролю і координації діяльності галузевих підрозділів місцевих державних адміністрацій, відповідальних за ту чи іншу сферу суспільних відносин, забезпечують на всій території України відповідні міністерства та інші центральні органи влади. Таким чином, місцеві державні адміністрації, при відносній самостійності, входять до більш загальної системи органів виконавчої влади і займають підконтрольне та підзвітне становище по відношенню до Кабінету Міністрів України, а їх структурні підрозділи – по відношенню до відповідних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

З огляду на зазначене, можна констатувати, що питання реструктуризації місцевих державних адміністрацій, як Ви висловилися, фактично є питанням їх внутрішньо-організаційного реформування, системних цілеспрямованих зусиль на досягнення завчасно визначеної мети і за змістом приписів чинних на

сьогодні Конституції і законів України є, в першу чергу, питанням Кабінету Міністрів України, його бачення і підходів. І навіть за умови докорінного перегляду статусу місцевих державних адміністрацій, передачі більшості їх повноважень органам місцевого самоврядування та закріплення за ними головним чином повноважень з нагляду та контролю, належність реформованих місцевих державних адміністрацій чи префектів, як передбачається останнім проектом конституційних змін, до системи органів виконавчої влади не викликає жодного сумніву. А відтак, Верховна Рада України, як єдиний орган іншої гілки державної влади (законодавчої) і в майбутньому не повинна мати організаційного впливу на питання визначення внутрішньої структури місцевих органів виконавчої влади, предметних завдань їх структурних підрозділів, визначення всього кола конкретних посадових обов'язків для всіх передбачених посад, в тому числі при проведенні реформи з децентралізації публічної влади. Адже неухильне дотримання принципу розподілу влад є ключовою ознакою демократичного характеру влади.

З іншої сторони, органи виконавчої влади під керівництвом Кабінету Міністрів України, виконуючи прийняті Верховною Радою України закони, спрямовані на зміцнення місцевого самоврядування, стимулювання об'єднавчих тенденцій у цій сфері, перерозподіл повноважень від міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, місцевих державних адміністрацій на користь органів місцевого самоврядування, врегулювання правових засад надання адміністративних послуг органами виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг, створені органами місцевого самоврядування, видають власні нормативні акти на виконання даних законів, змінюють і удосконалюють внутрішньо-організаційну структуру, формують оновлені штати, затверджують нові посадові обов'язки для широкого кола посадових осіб.

Дієві правові важелі для формування адекватного викликам часу кадрового складу як місцевих державних адміністрацій зокрема, так і органів державної влади та їх апаратів загалом, надає нещодавно прийнята Верховною Радою України нова редакція Закону України «Про державну службу», ключову роль у підготовці якої до розгляду парламентом відіграв Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування. Зазначений Закон **набирає чинності з 1 травня 2016 року** і охоплює всі аспекти організації державної служби як професійної, політично неупередженої діяльності на благо держави й суспільства, створює правові передумови для підвищення її престижності, врегулювання статусу державного службовця, рівного доступу до державної служби, запровадження прозорого механізму прийняття на державну службу, створення Комісії з питань вищого корпусу державної служби, введення в дію ефективного механізму запобігання корупції, а також підвищення рівня соціального та матеріального захисту державних службовців.

В частині окремих питань сфери державного управління, безпосередньо порушених у петиції, вважаємо за необхідне додатково привернути Вашу увагу до такого.

Щодо предметного визначення завдань та обов'язків кожного конкретного підрозділу відповідного виконавчого органу та предметного визначення завдань та обов'язків щодо кожної передбаченої посади

Як чинним, так і перспективним законодавством, що регулює (регулюватиме) сферу державної служби, передбачається застосування таких внутрішніх організаційно-нормативних документів як положення про структурний підрозділ відповідного органу, на підставі якого регламентується його поточна діяльність, та посадові інструкції, які затверджуються керівником державної служби в органі.

Відповідне положення містить, як правило, такі розділи: загальні положення (назва структурного підрозділу, правовий статус, порядок створення і ліквідації, структура, підпорядкування, перелік основних нормативно-правових документів та інструкцій, якими має керуватися підрозділ у своїй діяльності), завдання (напрямки діяльності структурного підрозділу), функції (забезпечення напрямків діяльності), права та відповідальність (перелік прав, необхідних для реалізації покладених на підрозділ функцій, та перелік основних позицій, за якими працівники підрозділу несуть колективну відповідальність за невиконання покладених на підрозділ завдань і функцій), керівництво (назва посади керівника підрозділу, порядок його призначення і звільнення та порядок заміщення в разі відсутності тощо), взаємодія з іншими структурними підрозділами (визначається коло службових взаємовідносин структурного підрозділу з іншими підрозділами, а також сторонніми організаціями з питань, які належать до його компетенції).

Типове положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 26.09.2012 № 887.

На підставі положення про структурний підрозділ згідно з вимогами чинного законодавства та на основі Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників складаються посадові інструкції, які також поділяються на окремі розділи: загальні положення (дані про категорію працівника, порядок його прийняття та звільнення з посади, підпорядкування, перелік документів, якими працівник повинен керуватися у своїй роботі тощо) завдання та обов'язки (розкривається зміст робіт, які повинен виконувати працівник), права, відповідальність, повинен знати (обумовлюються вимоги до знань, умінь працівника, передбачені Довідником, а також додаткові вимоги з урахуванням специфіки роботи), кваліфікаційні вимоги, взаємовідносини (зв'язки) за посадою тощо.

Щодо розроблення критеріїв та механізмів добору кандидатів на заплановані посади

Чи не найбільшим досягненням Закону України «Про державну службу» 2015 року стало запровадження відкритого та прозорого механізму конкурсного відбору на всі без винятку посади державної служби із зосередженням усіх функцій з його організації та проведення у спеціально уповноваженому органі, яким є Національне агентство України з питань державної служби.

Однак ще важливішим у сенсі забезпечення належного рівня професійності – компетентного, об'єктивного й неупередженого виконання

державними службовцями своїх посадових обов'язків є відбір на державну службу осіб з необхідним рівнем освіти, навичок і досвіду. У зв'язку з цим Законом приділено значну увагу ретельному регламентуванню процедури конкурсного відбору на вакантні посади державної служби. І хоча необхідність проведення конкурсного відбору була передбачена і Законом України «Про державну службу» 1993 року, його положення залишали чимало виключень із загального правила, що не сприяло підвищенню кадрового потенціалу державних органів. Ці вади було усунуто із прийняттям у 2015 році нової редакції Закону України «Про державну службу».

Щодо проведення загальної атестації працівників органів виконавчої влади

Питання проведення загальної атестації державних службовців розглядалося під час опрацювання вказаного Закону, але не було підтримано, оскільки Законом і так передбачено щорічне оцінювання результатів їхньої службової діяльності на підставі показників ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, дотримання норм етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції. При цьому Законом передбачено, що у разі отримання негативної оцінки державний службовець має через три місяці пройти повторно оцінювання та у разі отримання двох підряд таких оцінок державний службовець звільняється зі служби.

Щодо проведення кадрового забезпечення усіх вакантних посад в органах виконавчої влади

З метою проведення кадрового забезпечення усіх вакантних посад у державних органах Законом передбачено, що вакантні посади державної служби, на які протягом року не оголошено конкурс, підлягають скороченню. Така норма фактично є запобіжником для штучного утримання у штатному розписі відповідного органу вакантних посад з метою підвищення оплати праці працюючим у ньому державних службовців.

Таким чином, даний Закон надасть можливість органам виконавчої влади здійснити заходи, які тотожні за суттю із запропонованими Вами.

Інформуємо також, що аналогічний в концептуальному плані до Закону України «Про державну службу» проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстр. № 2489), на сьогодні знаходиться у Комітеті з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування і попередньо опрацьовується відповідною Робочою групою Комітету для розгляду в другому читанні. Із прийняттям даного законопроекту як закону, публічна служба в Україні отримає сучасну європейську правову основу, що дозволить ефективно вирішувати завдання реформування публічної влади із кардинальним зміцненням системи місцевого самоврядування.

З повагою

Голова Комітету



С.ВЛАСЕНКО