

Українська Академія державного управління  
при Президентові України

# Виконавча влада в Україні

Навчальний посібник

*За загальною редакцією докто-  
ра юридичних наук, професора,  
заслуженого юриста України  
Н.Р. Нижник*

Київ  
Видавництво УАДУ  
2002

УДК 32.001:35.01 (477)

ББК 67.9 /4 Укр/ 300

В 43

Схвалено Вченою радою Української Академії  
державного управління при Президентові України.  
Протокол № 71/1 від 31 січня 2002 р.

**Рецензенти:**

**В.О. Шамрай**, доктор наук з державного управління, професор, начальник факультету Академії ДПС України, заслужений діяч науки і техніки;

**В.В. Лемак**, кандидат юридичних наук, доцент, заступник декана Ужгородського національного університету

**В 43 Виконавча влада в Україні: Навч. посіб. / За заг. ред. Н.Р. Нижник. - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - 128 с.**

ISBN 966-619-119-9

У посібнику розкривається комплекс питань, що стосуються організації та правового регулювання виконавчої влади в Україні, аналізується функціонально-компетенційний зв'язок Президента України і виконавчої влади. Розглянуто особливості організації виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях. Розкрито комплекс ресурсного забезпечення виконавчої влади в Україні.

Посібник розрахований на слухачів системи підготовки магістрів державного управління, студентів вищих навчальних закладів, державних службовців, аспірантів, докторантів, викладачів.

УДК 32.001:35.01 (477)

ББК 67.9 /4УКР/ 300

ISBN 966-619-119-9

© Українська Академія державного  
управління при Президентові  
України, 2002

# Передмова

## (від авторського колективу і про нього)

Навчальний посібник підготовлений колективом кафедри державного управління і менеджменту, призначений для слухачів та аспірантів Української Академії державного управління при Президентові України. Він побудований відповідно до структури лекційного курсу та заповнює прогалини у навчальній літературі, відображаючи специфіку навчання державних службовців.

У посібнику розкриваються основні поняття виконавчої влади, а також її специфіка в умовах сучасної України.

Мета і завдання кафедри: підготовка професійних, високоінтелектуальних спеціалістів, сприяння розвитку України, формуванню нової вітчизняної моделі державного управління та самоврядування, становленню і розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, забезпечення умов для повного розкриття здібностей кожного співробітника кафедри, прояву у кожній особистості її кращих якостей, стимулювання індивідуальної та спільної творчості.

Кафедра створена і діє з серпня 1995 року. Від кафедри відокремилися як самостійні структури кафедра національної безпеки та кафедра інформаційної політики.

Завідувачем кафедри є Н.Р. Нижник - доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, член-кореспондент Академії правових наук України, що визнана громадськістю України та занесена до книги "Визначні юристи сьогодні" (К., 2001р). На кафедрі працюють 11 кандидатів наук, доцентів, та 2 доктори наук, професори. Це провідні вчені і практики: С.Д. Дубенко, В.І. Мельниченко, Н.Г. Плахотнюк, Г.І. Леліков, В.А. Яцюк, М.Я. Задорожна та ін.

У процесі навчальної роботи кафедрою вперше в Україні сформовані навчальні дисципліни: "Сучасні проблеми державного управління", "Історія державного управління", "Організаційно-правові засади державного управління", "Кадрова політика і державна служба", "Керівник у державному управлінні", "Реформи в Україні: стан та тенденції", "Психологія та конфліктологія в управлінні", "Керування проектами", "Антикризове управління", "Організація управлінської праці в державному апараті" та ін.

Навчання проводиться за денною, вечірньою та заочною формами.

Кафедра у навчальному процесі співпрацює з Інститутом підвищення кваліфікації керівних кадрів Академії.

Колектив кафедри використовує джерела науково-методичного забезпечення навчального процесу, розробляє та застосовує сучасні

методичні засоби підготовки управлінців - ділові ігри, семінари, практики, тести, тренінги, слайди, кейс-стаді тощо.

Важливим напрямком роботи кафедри є підготовка науковців за спеціальностями: 25.00.01. - теорія та історія державного управління; 25.00.02. - механізми державного управління; 25.00.03. - державна служба; 25.00.04. - місцеве самоврядування та ін.

На кафедрі підготовлено і захищено 14 кандидатських дисертацій і 2 докторські дисертації та рекомендовано до захисту 4 докторські дисертації, ведеться підготовка трьох докторантів, 11 аспірантів та 15 здобувачів.

Співробітники кафедри, її аспіранти і докторанти завжди розробляють актуальні, перспективні проблеми: державного будівництва, державного управління, кадрової політики і державної служби, теорії й історії державної влади та її реформування.

Викладачами кафедри за весь період її існування підготовлені до друку та опубліковані майже 400 наукових і науково-методичних робіт: посібників, монографій, наукових статей, що використовуються в освітньому процесі та практичними працівниками в їх роботі. Співробітники кафедри - постійні активні учасники міжнародних, національних і регіональних конференцій. Наукові й теоретичні розробки кафедри успішно реалізуються на практиці.

Працівники кафедри брали участь у роботі Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи по розробці Концепції адміністративної реформи в Україні, в підготовці Закону України "Про державну службу", Стратегії реформування системи державної служби в Україні, в робочій групі з доопрацювання Концепції про внесення змін до законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації", в узгоджувальній комісії з доопрацювання Закону України "Про політичні партії", в комісіях з підготовки Адміністративного кодексу, Адміністративно-процесуального кодексу та ін.

Викладачі кафедри беруть участь у державних акціях, у громадській діяльності. Так, професор Н.Р. Нижник - член Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи, член Експертної ради ВАК України за спеціальністю "Теорія та історія державного управління" та ін., доцент В.І. Мельниченко є членом громадської ради експертів з внутрішньополітичних питань при Президентові України, доцент Г.І. Леліков - член Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи, співголова Координаційної ради з питань державної служби при Президентові України, голова редакційної колегії журналу "Вісник державної служби" та ін. С.Д.Дубеню є членом робочих груп з підготовки Адміністративного та Адміністративно-процесуального кодексів.

## Розділ 1

### Виконавча влада - важлива складова державної влади в Україні

Проблеми влади завжди були актуальними для суспільства. Особливо сьогодні, коли сучасне суспільство відмовилось від таємничості при розгляді проблем держави, влади, стилю її керівників, проникнувши в глибинні механізми влади. Але до цього часу залишається нерозробленим цілий пласт проблем, пов'язаних з державною владою, її змістом, видами, а отже із співвідношенням понять державної і політичної влади, з механізмом функціонування системи державної влади та її складових.

Зміст концепції державної виконавчої влади безпосередньо залежить від методичної основи, її аналізу і насамперед від сутності феномену влади. Тому розуміння влади як соціального явища вчені вважають передумовою при розгляді будь-яких державно-правових явищ.

Проблема сутності й розуміння влади в людському суспільстві має чимало напрацьованих концепцій і підходів, зумовлених різними концептуальними цілями і методичною базою. Для прикладу візьмемо кілька визначень із різних загальних та спеціальних словників.

В "Словаре русского языка" С.І.Ожегова "Влада" визначається як: 1) право і можливість розпоряджатися ким-чим-небудь, підпорядковувати своїй волі; 2) політичне панування; 4) образ правління, державний лад [1]. А в "Советском энциклопедическом словаре" наведено зовсім інше формулювання: "Влада, в загальному розумінні, - здатність і можливість визначально впливати на діяльність, поведінку людей з допомогою якихось засобів - волі, авторитету, насилля" [6]. В "Кратком философском словаре" (1954 р.) і "Философском словаре" (1963 р.) "влада" як самостійне поняття не фігурує, як і поняття "державна влада". У "Философском энциклопедическом словаре" можна все-таки побачити, що до форм прояву влади належать панування, керівництво, організація і контроль, а сама влада, загалом, є здатністю і можливістю здійснювати свою волю, впливати на діяльність, поведінку інших людей за допомогою якихось засобів: авторитету, права, насильства [3]. В "Юридическом словаре" (1953 р.) перелічені вище поняття не згадуються, а в "Юридическом энциклопедическом словаре" (1984 р.)

можна прочитати, що “влада державна - політичне керівництво суспільством за допомогою державного апарату” [8].

Влада розглядається як основа, передумова, рушійна сила здійснення управління в суспільстві [9]; управління є застосування влади, процес реалізації влади, її динаміка [10]; інколи владу розглядають у загальному вигляді як управління [11].

Влада - явище соціальне. Воно проявляється як іманентне, внутрішньо присутня властивість людського суспільства в цілому і конкретних колективів людей зокрема. Прагнення до влади - це один із людських інстинктів, такий самий, як угамування голоду, кохання, і є, мабуть, наймогутнішим інстинктом, що піднімає людину над задоволенням інших потреб. Влада виникає разом з виникненням суспільства і супроводжує всю його історію. “Гнучкість” влади визначається її об’єктивною соціальною природою [12].

В літературі поняття “влади” трактується по-різному.

Для М.Вебера влада означає будь-яку можливість виявляти всередині соціальних відносин власну волю, навіть незважаючи на опір, незалежно від того, на чому така можливість базується” [13]. Таким чином, влада це передусім домінування владної волі.

Найбільш поширеною є точка зору на владу як на реальну здатність здійснювати свою волю, нав’язуючи її іншим [14]. Досить поширеною є також точка зору, за якою владу характеризують як організуючу силу, що забезпечує єдність дій та стійкий порядок у суспільних відносинах. Цей підхід називають “силовою” концепцією влади [15]. Існує також точка зору, згідно з якою влада розглядається як необхідність функціонування певного колективу по керівництву своїми членами для спільної діяльності [16].

У визначенні влади інших відомих учених - Б.Жувенель, Ж.Бюрдо, Ж.Шевальє - загальною, специфічною ознакою влади виступає наявність особливої соціальної групи людей, що мають владу, командують, з одного боку, і групи людей, які підкоряються, - з другого.

Дж. Ферраро визначає владу лише за суб’єктивною ознакою, як вияв страху людини [17], причому цей страх має різні раціональні та ірраціональні причини. Він може існувати у двох формах: як страх влади перед народом і народу перед владою. Багато процесів зміни характеру влади також пояснюються страхом.

Деякі вчені визначають владу як силу, що забезпечує “підлеглисть діяльності об’єкта на основні регуляції його волі, свідомості й поведінки в інтересах суб’єкта влади” [18].

Існує концепція сприйняття влади як впливу. У тому випадку, коли соціальна група впливає на ті чи інші рішення органів влади, вона має "доступ до влади" [19].

Така різноманітність точок зору на проблему влади є свідченням комплексності цієї проблеми. У наведених визначеннях влади так чи інакше відображена її сутність, але не всебічно. В них відсутня загальна основа влади, тобто її джерело.

Громадяни утворюють народ, від якого виходить державна влада і який здійснює її в душі Конституції. Народ - носій державної влади. Влада і ставлення до неї громадян є показником розвитку правової демократичної держави.

Державна влада перебуває в особливому перманентному стані, коли ніхто - ні Президент, ні уряд, ні Верховна Рада - не повинні нею володіти без згоди та участі народу як носія суверенітету, втілюючого ідею політичного, конституційного верховенства.

Влада означає, за відомим висловом шістнадцятого президента США Авраама Лінкольна, "правління народу, для народу, і волею народу". Через народ визначають суть, мету й основу демократичної влади, і при цьому передбачається єдність усіх цих визначень. Втрата одного з них веде до абсолютного спотворення влади, її переродження у квазідемократичні форми, що приховують автократичне або олігархічне правління.

Народ - джерело влади, як стверджують конституції майже всіх держав світу, - це лише половина істини. Цілковита істина означає належність влади народу, його політичне первородство як суб'єкта, господаря влади, що приймає остаточні рішення, кому з кола претендентів і скільки владних функцій належить передати, щоб вони здійснювались конструктивно в інтересах громадянського суспільства. Воля народу, таким чином, лежить в основі усієї організації розподілу влади в суспільстві, причому влади легітимної, отриманої за згодою народу, незалежно від того, в якій формі виразилась ця згода.

Належність влади народові є фактом природно-історичним, це, по суті, засвідчують сучасні міжнародно-правові акти, що встановлюють право народу, організованого в державу, на політичний вибір, його право вільно обирати й розвивати свою політичну систему. Справедливо і природно, що долю політичної влади вирішує народ.

Конституції демократичних суспільств не обходяться без формули: "вся влада належить народу" або "вся влада походить від народу". Через цю формулу розуміють демократію.



Встановлення демократії як форми держави і правління означає не відміну чи подолання політичного панування, організованого в державних формах, а саме певну організацію цього панування.

Державна влада зберігається і діє в умовах демократії, але не розчиняється в хибно потрактованій ідентичності правителів і підлеглих, навіть у тих випадках, коли мова йде про відносини панування та підлеглих. Але її здійснення конститується, легітимізується і контролюється народом, тобто громадянами держави, оскільки вона виступає у формі самовизначення і самоврядування народу, участь в якому можуть на рівних брати всі громадяни.

Демократія як форма держави і спосіб правління перетворюється таким чином в організаційний принцип володіння державною владою та її здійснення. Зміст цього принципу розкривається в низці принципових положень, що характеризують структурні елементи демократії.

Стрижнем всякої демократії є уявлення про те, що народ є носієм державної влади. Це положення проголошує і розкриває певний принцип державного ладу. Воно має і відповідний правовий смисл. Відмежовуючи владу народу від усіх інших проявів владних засад, це положення спрямоване проти будь-яких можливих носіїв державних повноважень, окрім самого народу, і відкидає їх претензії на панування. Ні монарх, ні певний суспільний прошарок, ні будь-який клас не повинні претендувати на цю роль, її може відігравати тільки народ. Таким чином, принцип демократії підбиває підсумок історичній боротьбі за владу в державі. Він відкидає панування тих чи інших ідей та ідеологій у чистому виді, з якими завжди виступають конкретні люди. В умовах реальної демократії можуть панувати принципи розуму, закони, прогнози та ін., що визначають характер суспільного ладу, та лише настільки, наскільки це бажано і прийнятно для народу як носія державної влади.

З точки зору конституювання влади положення про те, що народ є її носієм, означає, що будь-яке використання і здійснення державних повноважень має бути конкретно опосередковане народом. Вирішення державних завдань або реалізація владних повноважень потребують легітимації, що виходить від самого народу або сходять до нього.

Влада постійно і конкретно має бути пов'язана з народною волею і нести відповідальність перед народом. За такої умови діяльність державних органів, організаційно віддалених від



народу, можна розглядати як здійснення державної влади народом через ці органи.

Народ як вихідний і кінцевий пункт демократичної легітимації є базовим у розумінні демократії.

Якби фактів здійснення влади без народу і зловживання владою проти народу було в історії навіть більше, ніж є, і тоді право народу на владу було б непохитним. Воно завжди дійсне саме тому, що воно - право. Усі природні й позитивні права, хоч би кому вони належали, мають таку особливість, що не перестають існувати, скільки б їх фактично не порушували. Можна позбавити народ реальної влади, але нікому й ніколи не дано позбавити його права на владу.

Аналіз показує, що коли на перший план як змістовну характеристику висувати волю, то це може призвести до психологізації проблеми влади. Такий підхід має право на існування і він чітко простежується у визначенні влади Ф.Енгельсом, як нав'язування волі, з одного боку, і підлеглисть, з другого [20], але феномен волі та механізми її зв'язку з владою сьогодні не розкриті.

Проблема волі як соціального явища, а також проблема функціонування громадської волі та їх співвідношення у правовій державі ще також далекі від розв'язання. Крім того, воля завжди суб'єктивна і не може бути "нав'язана" носію влади без опосередкування певних засобів, ресурсів.

Значущими для дослідження феномену влади є питання про відношення понять "влади" і "владні відносини". Ці питання не тотожні. Безумовно, наявність і функціональний прояв владної волі передбачає і наявність волі підлеглої, тобто влада у процесі своєї реалізації завжди обумовлює виникнення відносин залежності. Владні відносини в суспільстві це ті рамки, в яких здійснюється владна діяльність. Водночас владні відносини складаються з процесу взаємодії як між суб'єктом і об'єктом влади, так і між її суб'єктами, відносин об'єкта до владних вимог, а також змісту і реальності владного вольового впливу. Воля суб'єкта влади може бути виражена не лише безпосередньо в державно-управлінських відносинах, або іншому суспільному відношенні, учасниками яких є конкретні суб'єкт і об'єкт влади. Вона знаходить загальну форму свого вираження і закріплення у створенні або санкціонуванні суб'єктом влади різних правових норм, що відповідають її інтересам. Ці норми є засобом фіксації владної волі в її заданому напрямі. На підставі

норм виникають відповідні суспільні відносини - правові, моральні, управлінські і т.ін.

Велике значення, на наш погляд, має матеріальний зміст влади. Основою і джерелом влади є відносини власності. "З давніх часів багатство було джерелом влади" [21]. Відносини власності визначають основні риси управління, оскільки відображають багатогранну систему відносин між людьми, колективами, галузями, регіонами. Зміна форм реалізації власності в обов'язковому порядку тягне за собою зміну розподілу функцій влади, благ між громадянами. І цей складний комплекс відносин потребує певного поєднання та постійного регулювання, тим більше, що він перебуває у русі.

Поняття "влада" невіддільне від поняття "власність". Лише деякий час влада може спиратись на примусові засоби. Основою стійкості влади є власність. Сила влади пропорційна величині власності. Тому наукове обґрунтування закономірностей розвитку державних процесів і управлінських явищ має здійснюватися виходячи з відносин власності.

Велике значення для прогнозування владних процесів має легітимність влади як правовий її вимір, що полягає у відповідності суті засобів встановлення та здійснення влади праву як вираженню соціально-політичної істини, справедливості. Визначення права як основи легітимності влади підкреслює природний і складовий характер її розвитку. Це передбачатиме подолання стереотипу, що склався у праворозумінні, сутність якого зводилась до отождолення права і закону. В цьому випадку право розуміють як основу моральності, засіб справедливості і свободи у взаємовідносинах суб'єктів, вираження соціально-політичної істини.

Легітимність влади знаходить своє постійне підтвердження у процесах функціонування інститутів влади.

Легітимність влади базується також на волі народу. Якщо легітимність влади звести лише до права, то губиться важливе джерело влади - народ, його воля. Тоді право стає незалежне від свого носія і владу будь-якого суб'єкта можна оголосити легітимною. А легітимність влади це невід'ємний елемент конструктивного співвідношення правової держави та громадянського суспільства.

Така характерна ознака влади як легітимність тісно пов'язана з авторитетом та впливом влади. Їх співвідношення та механізм формування і функціонування досить складні та мало досліджені, хоча відіграють значну роль у розумінні змісту влади, її зв'язку з

моральністю та прогнозуванні правових засобів попередження та вирішення соціальних протиріч і конфліктів у суспільстві.

Як відомо, авторитет влади полегшує діяльність та підвищує ефективність, стійкість її інститутів, мінімізує обсяг державного примусу, насильства, сприяє реалізації соціальних цілей, досягненню консенсусу в суспільстві. Реформувати державу неможливо без довіри населення до її інститутів, наявності злагоди в суспільстві.

Державна влада проявляється в різних державних формах - законодавчій, виконавчій, судовій.

Теоретичні ідеї розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову в Україні починають втілюватися в реальних правових нормах, структурах та процедурах.

Якщо розглядати співвідношення владних повноважень, обсяг влади, то вони багато в чому визначаються конкретним змістом принципу розподілу влади в різних державах у різний час, формою державного устрою, формою та системою правління. Концепція розподілу влад має різні варіанти реалізації та інтерпретації.

Так, у французькій державній теорії ідея розподілу влад розглядається через проблему розподілу функцій державної влади, у німецькій - через визначення повноважень різних органів держави. Особливістю американського варіанту розподілу влад вважається їх співробітництво й вирішення протиріч не тільки на юридичній, але й на політичній основі.

Аналіз багатоваріантності реалізації концепцій розподілу влад, що існує у світі, показує, яке велике значення для будь-якої демократичної держави має необхідність розподілу владних повноважень між різними органами держави, в яких державна діяльність різна й виявляється в різних формах і видах, що забезпечує спеціалізацію у вирішенні різних типів завдань та виконанні різних функцій, організаційно унеможливорює концентрацію державної влади одним її органом.

Конституція України чітко виділяє не конкретні гілки влади, а конкретні її суб'єкти - державні органи та їх системи. "Класична" тріада гілок влади - законодавчої, виконавчої і судової - не охоплює вичерпно всіх наявних видів державних органів. Адже доктрина "поділу влад" будується на деяких узагальнених, найбільш типових функціях державної влади, тоді як реальна система органів держави обумовлюється не тільки цим фактором, а й іншим - змістом більш конкретних функцій та

компетенції, що впливають із життєвих потреб організації державного та суспільного життя країни.

В Україні триває пошук ідей розмежування, але не завжди він має позитивні результати, оскільки, як показує світовий досвід, кожна гілка влади претендує на свої пріоритети.

Сучасна демократія вимагає здійснення законодавчих функцій, виходячи з визнання народу єдиним і неподільним джерелом влади, який здійснює цю владу як безпосередньо, так і через установи народного представництва. Найвищим представницьким законодавчим органом влади у будь-якій державі є парламент.

З декоративної інституції, покликаної час від часу схвалювати рішення керівництва монократичної партії, Верховна Рада України перетворилася на постійно діючий орган, покликаний забезпечувати представництво й гармонізацію різно орієнтованих суспільних інтересів.

Законодавча гілка влади та окреслення компетенції Верховної Ради України винятково законодавчою діяльністю сприяє, з одного боку, суттєвому поліпшенню її діяльності, а з другого - дозволяє зосередитись на зобов'язанні щодо повної відповідальності за стан справ по реалізації і забезпеченню ефективності управлінських рішень.

Підвищення ефективності законодавчої діяльності Верховної Ради України, забезпечення її якості - особливо важливий напрямок діяльності парламенту, який має набути нового європейського змісту. Конструктивними мають стати взаємовідносини законодавчої та судової влад.

У колишньому Радянському Союзі суд розглядався тільки як орган, покликаний охороняти від неправомірних дій державу, суспільство, при цьому відповідальності держави перед своїми громадянами, за окремими випадками, практично не існувало.

Конституція України поставила завдання визначити становлення судової гілки влади як ефективної системи захисту конституційних прав і свобод людини й громадянина, інтересів суспільства й держави, підтримання режиму законності та правопорядку в державі.

Основними напрямками реформування судової системи і становлення її як третьої незалежної гілки влади є створення цієї системи на основі: єдності системи судів загальної юрисдикції, територіальності й спеціалізації; доступності, відкритості й гласності правосуддя, участі народу в його здійсненні й самостійності судів та незалежності суддів; колегіального й одноособового роз-

гляді справ, а також суворого дотримання принципів здійснення правосуддя, закріплених у ст.129 Конституції України.

З прийняттям Конституції суд не тільки має вирішувати спори про право, не тільки реалізувати принцип справедливості у правозастосовчій практиці, а й виступати своєрідним арбітром у спорах стосовно відповідності нормативно-правових актів Конституції та законам України. В цьому плані особливо зростає значення взаємовідносин законодавчої і судової гілок влади.

Конституція України 1996 р. визначила нову концепцію виконавчої влади, яка принципово відрізняється від положень раніше чинної Конституції.

Новизна полягає в тому, що Президент України не є главою виконавчої влади й вищою посадовою особою. Але він має суттєві управлінські повноваження. Значна їх частина стосується безпосередньо уряду, міністерств тощо. Тобто Президент України володіє повноваженнями виконавчої влади, але не входить до неї.

Отже, виконавча влада - одна з гілок єдиної державної влади України, що тісно взаємодіє із законодавчою та судовою владою. Але вчені по-різному трактують поняття виконавчої влади. Так, К.С. Бельський під виконавчою владою розуміє систему органів державної влади, що здійснюють у процесі виконання законів практичне управління суспільством та використовують для цього у передбачених законом випадках адміністративний примус [22]. І.А. Бачило вважає, що виконавча влада - гілка державної влади, виражена системою органів виконавчої влади, які здійснюють державне управління справами суспільства, забезпечуючи його поступовий розвиток на основі законодавства і самостійної реалізації державно-владних повноважень виконавчо-розпорядчого характеру [23]. На думку Ю.П. Бітяка та В.В. Зуй, "виконавча влада здійснюється системою спеціально створюваних суб'єктів - органами виконавчої влади різних рівнів, наділених виконавчою компетенцією, що не властива органам законодавчої і судової влади. Через систему цих органів виконавчої влади здійснюється державне управління, виконавча й розпорядча діяльність [24].

Виконавча влада має власну мету, яка відмежовує її від інших видів влади. Мета, завдання, функції, повноваження та відповідальність органів виконавчої влади встановлюються і закріплюються законодавчою владою та Президентом України в межах його компетенції. Цією метою є насамперед все фактичне управління державою,

Головні цілі виконавчої влади:

- забезпечення безпеки громадян, суспільства, держави;
- створення умов для реалізації громадянами й організаціями їх прав і свобод для вільного політичного, економічного, соціального і духовного життя людей [25];

- створення умов для добробуту громадян, суспільства, держави, розвитку економіки держави тощо.

Виконавча влада характеризується такими рисами:

- вона є самостійною гілкою єдиної державної влади, оскільки існують тільки їй притаманні суб'єкти та об'єкти. Варто погодитися з професором Ю.М. Тодикою, який вважає, що відповідно до ст.6 Конституції України виконавча влада визнається окремою гілкою державної влади. Але у функціональному й організаційному аспектах виконавча влада є самостійною і незалежною від інших гілок державної влади. Ніякі інші органи державної влади не мають права брати на себе реалізацію функцій і повноважень, які становлять компетенцію органів виконавчої влади. Передавання цих функцій іншим органам або втручання в компетенцію виконавчої влади є антиконституційним. Сукупна компетенція органів виконавчої влади визначає її місце в системі єдиної державної влади України [26]. Останнє положення є методологічно важливим для виконання наукових досліджень правової природи компетенції органів державної влади;

- виконавча влада є одним із центрів політичної влади [27], адже вона - складова державної влади;

- вона є підзаконною по відношенню до законодавчої влади: стосовно законодавчої влади норми Конституції України визначають організаційну самостійність виконавчої влади. Органи виконавчої влади переважно формуються і функціонують за вирішальної участі Президента;

- володіє функціонально-компетенційною самостійністю;

- виконавча влада обов'язковий атрибут державно-владного механізму;

- має правозастосовчий характер;

- уособлюється в діяльності спеціальних суб'єктів, наділених виконавчою компетенцією;

- володіє найбільш суттєвими атрибутами державної влади;

- внутрішньо характеризується державною службою;

- виражає основні напрями державно-управлінської діяльності;



- здійснюється в державі на всій території;
- вона є засобом соціального управління (член-кореспондент АПрН України О.Д. Крупчан) стверджує, що конституційне закріплення принципу пріоритету приватного над державним зробило органи виконавчої влади соціальними партнерами громадян, покликаних забезпечувати насамперед реалізацію їх прав та інтересів, задоволення нагальних потреб [28];
- реалізується по відношенню до різних елементів суспільства;
- забезпечується за допомогою певних засобів та методів впливу, діяння (державний апарат, юридичні норми, механізми адміністративного примусу і т.д.);
- має універсальний характер, тобто здійснюється безперервно і скрізь, де функціонують установи, організації, колективи;
- має у своєму розпорядженні матеріальні, людські, інформаційні та інші ресурси.

Виконавча влада обмежується конституційно і відповідальна перед іншими державними інститутами: судом, парламентом, інститутом уповноваженого з прав людини та ін.

Велике значення має організаційна структура системи виконавчої влади України, адже вона характеризує відносини сукупності ланок, апарату управління та існуючі між ними організаційні зв'язки, що виражають взаємодію та координацію елементів усередині цієї системи. Взаємозв'язок та субординація елементів структури за необхідності динамічні, оскільки мають рухатися за змінами об'єкта управління.

Елементи організаційної структури в сукупності утворюють організаційну єдність для реалізації спільної мети. Кожний елемент має наділятися відповідними функціями. Немає і не може бути чистих функцій, без їх субстанціональних носіїв, функцій, що не належать до певної структури. Тому, якщо змінюються функції окремих компонентів структури, природними є зміни і в структурі.

Аналіз функціонально-предметної сфери органів державної влади зробити складно. Особливо - виявлення функціональної сфери державної влади, її гілок та процесу розподілу предметів ведення і повноважень по вертикалі й горизонталі. У цілому створено досить розмите уявлення про функціональну систему державної влади. Доцільно більш визначено закріпити структурну схему розподілу державної влади на три її класичні



гілки - законодавчу, виконавчу і судову - та більш повно визначити структурну й функціональну складові державної влади, визначити функціональне призначення та окреслити основи для подальшої легітимзації правового статусу основних рівнів органів, що формують ту чи іншу підсистему влади в Україні.

Кожна гілка державної влади має повноцінно реалізувати державність на своїй ділянці з урахуванням різноманітності об'єктів управління, забезпечити їх науково обґрунтовану структуру та застосування різних методів державного впливу на розвиток кожної підсистеми в цьому розумінні.

Правовий статус органів державної влади, правила їх діяльності не можуть бути кваліфіковано вирішені, якщо нормативно не врахувати склад цих органів та їх призначення в системі.

Перехід України до правової, демократичної держави може відбутися при глибокій спеціалізації та диференціації організаційних явищ, що виступають однією з необхідних умов і факторів ефективного функціонування й розвитку державного управління та влади.

Організаційні структури державного управління мають бути гнучкими, рухливими, пластичними, такими, що розвиваються. Консерватизм організацій державного управління та влади призводить до гальмування розвитку держави.

Функціональний "зріз" організацій також потребує постійної уваги, коригування, стимулювання і контролю. У функціонуванні будь-якої організації не може бути раз і назавжди заданої передбачувальності. Без сильного зовнішнього та внутрішнього організаційного впливу діяльність організаційних структур поступово дисфункціонуватиме.

Сьогодні перед державним управлінням та владою постають принципово нові організаційні проблеми. Причому вони стосуються всіх суб'єктів державного управління та влади, що діють в усіх сферах суспільної життєдіяльності. Бо проблеми мають, з одного боку, універсальний характер, а з другого - вони конкретизовані, а інколи й унікальні. Потрібно відмовитися від широко узвичаєних, шаблонних, уніфікованих структур і перейти до їх різноманітності.

Головною вимогою, яка ставиться до організаційної структури, має бути не її підлаштування до тих чи інших уявлень або установок, а здатність відповідати організованому видові діяльності та забезпечувати його високу економічну й соціальну ефективність.

Сьогодні суттєво змінюються підстави, на яких базуються структурний і функціональний "зрізи" організацій. Першим

моментом в будь-якій організації взаємодії людей є їхня діяльність - активність у певному напрямку, з визначеними цілями та наявними ресурсами. Але значно новішим і незвичайним, виходячи із світових тенденцій, стає управлінський потенціал діяльності, що диктує структуру організацій. Не технологія діяльності має пристосовуватися до структури організацій, а навпаки, структура організацій повинна охоплювати якийсь цілісний, закінчений цикл технологій. Інакше, охоплюючи лише окремі ланки, окремих учасників технологічного циклу, організація не розкриє усіх своїх можливостей.

Другим моментом в організаційних структурах виступає контактність між її членами. Сучасна організація дедалі більше потребує, щоб люди всередині неї знали, хто, що і як робить, які існують проблеми і як вони вирішуються. Звідси інформаційні взаємозв'язки між членами організації мають будуватися і використовуватися для її зміцнення.

Велике значення матиме здатність структури організації до розвитку через самоврядування, за рахунок своїх власних сил. В Україні існує та набирає сили загальна тенденція до обмеження державного регулювання різних сторін життя суспільства. У зв'язку з відсутністю механізмів передавання управлінських функцій недержавним структурам потрібно знайти шляхи кардинального перегляду функцій та організаційно-структурної перебудови більшості державних органів управління і влади. Суть цих перетворень має полягати в посиленні плануючих, координуючих та контрольних засад у діяльності органів державного управління та влади, які б забезпечували проведення єдиної державної політики при широкому використанні ринкових реформ. Це можна зробити лише за рахунок зведення до необхідного мінімуму функцій безпосереднього керівництва, що здійснюються конкретним органом державного управління та влади. Водночас є сфери державного життя, де функцію державного керівництва потрібно не лише зберегти, а й посилити. Це стосується органів державного управління, які забезпечують захист суверенітету й цілісності держави, збереження усталеного правопорядку, гарантій прав, свобод та законних інтересів громадян і т.д.

Зміни організаційних структур, тобто надання їм більшої гнучкості, бажані для всіх рівнів, але заходи невідкладності цих змін на кожному рівні різні. Бо вихідні положення, по можли-

вості, мають бути реалізовані при оптимізації структур Адміністрації Президента, Верховної Ради і Кабінету Міністрів.

Питання про зміст та структуру функцій державного управління, державної і виконавчої влади базується на визначенні місця та ролі держави в життєдіяльності нового суспільства. Адже функціональна структура державного управління та виконавчої влади дає уявлення про форму державного устрою, рівні централізації і децентралізації тощо.

Набір функцій виконавчої влади залежить від стану, структури і самокерованості управлінських процесів, а також місця і ролі держави в суспільному житті. Характеризуючи функції виконавчої влади, К.С. Бельський говорить про два каталоги функцій стосовно виконавчої влади.

Перший каталог включає основні функції, в яких проявляється творча, організуюча діяльність виконавчої влади, спрямована на втілення норм законів у життя. Їх, зазначає К.С. Бельський, можна було б назвати функціями в матеріальному значенні. Кожна з таких функцій визначається об'єктом управління і способом впливу на нього.

Один з таких об'єктів - громадський порядок, який забезпечується органами виконавчої влади шляхом нагляду і застосування в певних ситуаціях адміністративного примусу. Цей об'єкт зумовлює таку функцію виконавчої влади, як функція охорони громадського порядку. Другий об'єкт управління - будь-яка галузь управління (економіка, оборона, освіта і т.д.), функціонування якої можливе за постійного управлінського впливу на неї, виражається в регулюванні, плануванні, координації, контролі. Цей об'єкт зумовлює регулятивно-управлінську функцію виконавчої влади [29].

Актуалізація проблеми прав і свобод громадянина ставить сьогодні, на думку К.С. Бельського, питання про ще один об'єкт державного управління, а це, в свою чергу, обумовлює виділення такої функції виконавчої влади, як захист прав і свобод громадянина [30]. Таким чином, перший каталог налічує три функції виконавчої влади:

- функцію охорони громадського порядку;
- регулятивно-управлінську функцію;
- функцію забезпечення прав громадян.

Другий каталог включає функції виконавчої влади, які обумовлені природою цієї гілки державної влади, що покликає на виражати сутність держави.

- До них автор відносить:
  - правотворчу функцію;
  - оперативно-виконавчу функцію;
  - юрисдикційну функцію.

На його думку, функції другого каталогу забезпечують реалізацію функцій першого каталогу.

Пошук оптимального механізму взаємодії функцій виконавчої влади та наповнення його демократичним змістом в Україні триває.

Важливий вплив на це справляє також розподіл і єдність гілок державної влади. Їх обмеження і самообмеження правом та законом не єдина умова для демократичної державної влади. Децентралізація, конкурентність державної влади необхідна, але не єдина умова її демократичності. Важливим є механізм періодичної зміни та наступності державної влади, взаємодія її гілок влади.

Розмежовуючи функції державних органів не можна забувати про їх взаємодію. Тому сьогодні доцільною є необхідність погодженої діяльності гілок влади.

### *Список використаної літератури*

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сес. Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. - 1996. - № 30.
2. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. - М.: Юрид. лит., 1997. - С. 400.
3. Конституционный строй России. - М.: ИГИП РАН, 1996. - Вып. 4. - С. 110.
4. *Ефимов В.И.* Власть в России. - М: РАГС, 1996. - С. 288.
5. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. - М., 1952. - С.70.
6. Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. - 4-е изд. - М., 1989. - С. 230.
7. Философский энциклопедический словарь / Гл. ред. Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев и др. - М., 1983. - С. 85.
8. Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. А.Я. Сухарев. - М., 1984. - С. 40.
9. *Афанасьев В.Г.* Научное управление обществом. - М., 1997. - С. 33.
10. *Бодретдинов З.А.* Власть в условиях перестройки. - М., 1989. - С. 46.

11. *Королев А.И., Мушкин А.Е.* Государство и власть // Правоведение. - 1966. - № 2.
12. *Степанов И.М.* Советская государственная власть. - М., 1970. - С.8; *Юзьков Л.П.* Государственное управление в политической системе развитого социализма. - К., 1983.
13. *Гвишиани Д.М.* Организация и управление. - М.: Наука, 1970. - С. 134.
14. *Азовкин И.А.* Демократический характер государственной власти в СССР и механизм ее осуществления // Советское государство и право. - 1968. - № 9.
15. *Амелин В.Н.* Власть как общественное явление // Социалистические политические науки. - 1991. - № 2; *Rasemdu T.* "Demensions of Politikal analys" - P. 96. - N/Y, 1986.
16. *Фарбер И.Б., Ржевский В.А.* Вопросы теории советского конституционного права. - Саратов, 1968.
17. *Кейзеров Н.М.* Власть и авторитет. - М., 1973.
18. *Ледяева О.М.* Понятие власти. - Л., 1989. - С. 13.
19. Социология сегодня. - М.: Прогресс, 1965. - С. 140.
20. *Маркс К., Энгельс Ф.* Собрание сочинений. - 2-е изд. - Т.33. - М., б.г. - С. 309.
21. *Dontsch K.W.* Politics and Environment. - Boston, 1984. - P. 105 - 106.
22. *Бельский К.С.* Феноменология адміністративного права. - Смоленськ, 1995. - С. 31.
23. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. д-р юрид. наук И.Л. Бачило - М.: Юристь, 1998. - С. 31.
24. *Битях Ю.П., Зуй В.В.* Административное право Украины (общая часть): Учеб. пособие. - Х.: Одиссей, 1999. - С. 12-13.
25. Державна виконавча влада в Україні формування та функціонування: Зб. наук. пр. / Кол. авт.; Наук. кер. Н.Р. Нижник. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - С.13.
26. *Тодика Ю.Н.* Конституция Украины: проблемы теории и практики. - Х., 2000. - С.577-578.
27. *Здравомыслов А.Г.* Социология конфликта. - М., 1996. - С. 292-293.
28. *Крупчан О.Л.* Компетенція центральних органів виконавчої влади // Вісн. Академії правових наук України. - 2002. - № 2. - С.47-59.
29. *Бельский К.С.* Феноменология адміністративного права. - Смоленск, 1995. - С. 32-33.

## Розділ 2

# Президент України і виконавча влада: функціонально- компетенційний зв'язок

Виконавча влада є історично першою. Саме для її обмеження мали з'явитися і парламент, і суди.

Україна в складі Радянського Союзу, сприйнявши як основний принцип побудови державної влади принцип її єдності й уособлення радами всіх рівнів, 16 липня 1990 р. вперше проголосила принцип здійснення державної влади на засадах її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову [1].

Реалізація цього принципу потребувала створення таких інституцій у державі, які б реалізували відповідно до цього принципу три основні функції державної влади: законотворення, законотворення і правоохорону. Тому, починаючи з 1990 р., виконавча влада в Україні структурно включала колишні органи державного управління (Раду Міністрів, міністерства, відомства), з 1991 р. - Президента України, а з 1992 р. - місцеві державні адміністрації. Відповідно до Закону України "Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України" від 14.02.1992 р. Президент України набуває статусу "глави держави і глави виконавчої влади України" (ст. 114-1) [2]. І думка Ю.М.Тодики, висловлена в 1999 р. про те, що "співвідношення повноважень Президента України і Прем'єр-міністра - це найбільша державно-правова проблема", набула актуальності саме тоді.

Однією з підстав запровадження поста Президента України справді була необхідність посилення ролі виконавчої влади. Починаючи з 1992 р., главі Української держави це вдається зробити: створюються місцеві державні адміністрації на чолі з представниками Президента України, система виконавчої влади стає трирівневою, правове регулювання її діяльності значною мірою здійснюють акти Президента. Глава держави дістає право головувати на засіданнях Кабінету Міністрів України, а згодом і право безпосереднього керівництва урядом. З політичних протистоянь між парламентом та главою держави, що мали місце в 1994-1995 рр., виконавча влада вийшла більш міцною. А статус Президента за Конституційним Договором від 8 черв-



ня 1995 р. надав йому право керівництва всією системою виконавчої влади, оскільки передбачав, що "Президент України як глава державної виконавчої влади здійснює цю владу через очолювані ним Уряд - Кабінет Міністрів України та систему центральних і місцевих органів державної виконавчої влади" [3].

Конституція України, прийнята Верховною Радою 28 червня 1996 р., розмежувала виконавчі функції Президента України, Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади. Однак це не свідчить про усунення Президента України від її здійснення. Це цільовий характер діяльності Президента України. Так, на думку Д.М.Бахраха, головними цілями виконавчої влади є: 1) забезпечення безпеки громадян, суспільства, держави; 2) створення умов, які сприяють добробуту громадян, суспільства, держави, розвитку економіки держави; 3) створення умов для реалізації громадянами та організаціями їх прав і свобод для вільного політичного, економічного, соціального та духовного життя людей [4]. Тому навряд чи викликатиме заперечення думка, що саме зазначені цілі закладені в статус Президента України як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції України, прав та свобод людини і громадянина.

Досить тісно пов'язує Президента з виконавчою владою не тільки цільовий характер його статусу, а й функціональний. Основною функцією виконавчої влади є виконавчо-розпорядча, яку реалізує апарат державного управління і деталізує у своїх функціях. До загальних функцій апарату Г.В.Атаманчук відносить організацію, планування, регулювання, кадрове забезпечення, контроль [5]. Загальними управлінськими функціями, на думку Д.М.Бахраха, слід вважати прогнозування, планування, нормативне регулювання, методичне керівництво, роботу з кадрами, облік, контроль тощо [6]. Подібні функції виділяють й інші науковці [7]. Більш детальний перелік функцій виконавчої влади (державного управління) зроблено Б.Гурне в роботі "Державне управління". Автор виділяє і деталізує чотири категорії головних функцій державного управління: функції верховної влади, економічні функції, соціальні функції та освітні і культурні функції [8]. Подібні функції (захист прав і свобод, забезпечення обороноздатності країни, охорона державного кордону, здійснення державної політики тощо) Н.Р.Нижник і О.А. Машков відносять до основних функцій управління, оскільки



на їх думку, “для їх реалізації утворюються системи управління” [9]. Аналіз функцій Президента України, здійснений С.Г.Серьогіною, дав змогу авторові виділити дві їх групи: 1) за об’єктами діяльності (забезпечення єдності державної влади, представництва держави, забезпечення державного суверенітету та національної безпеки України, забезпечення реалізації основних прав та свобод громадян, кадрову та функцію керівництва зовнішньополітичною діяльністю); 2) за формами діяльності (установча, нормотворча, правозастосовча та контрольна) [10]. Зіставлення функцій виконавчої влади і функцій Президента України говорить про те, що значною мірою вони збігаються. Однак найбільш тісно пов’язують Президента з виконавчою владою його прогностична (програмна), установча, кадрова і контрольна функції.

Зв’язок Президента України з виконавчою владою простежується і в повноваженнях закріплених за ним конституційно. Традиційними повноваженнями виконавчої влади вважаються вирішення питання помилювання, громадянства, нагородження державними нагородами і присвоєння почесних звань, представництво держави, забезпечення миру і ведення воєн. Ними конституційно наділений саме Президент України. Інші повноваження Президента України можна охарактеризувати як такі, що сприяють інституціям виконавчої влади здійснювати її функції, оскільки остання не наділяється жодними засобами впливу ні на парламент, ні на суди. До них слід віднести право Президента України визнавати законопроекти як невідкладні для розгляду у Верховній Раді України та право вето щодо прийнятих законів.

Функцію прогнозування Президент України реалізує двоюко. Перший напрям - це послання до Верховної Ради України. Статус послань визначений в Указі Президента України “Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України” №314/97 від 9.04.97 р. в Україні”. Відповідно до нього послання вважаються офіційними документами глави держави, в яких на основі аналізу внутрішнього і зовнішнього становища України визначаються “найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку, передбачаються заходи щодо неухильного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, вдосконалення нормативних механізмів регулювання суспільних відносин” (п.1 Указу) [11].

Президент України направляє чергові послання Верховній Раді, як правило, у березні-травні кожного року, інформуючи в них

про внутрішнє і зовнішнє становище України за минулий рік і намічаючи заходи вирішення основних завдань держави. Послання Президента України стають своєрідними стратегіями розвитку держави на один рік чи на кілька років. Прикладами послань Президента України до Верховної Ради України можна назвати Послання Президента "Україна: поступ у XXI сторіччя. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000 - 2004 рр.", проголошене 23.02.2000 р., та Послання Президента України до Верховної Ради України "Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки" [12]. Завдання, передбачені в них, повинні враховуватися, фактично є обов'язковими для виконання Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями. Доказом обов'язковості цих завдань є і укази Президента щодо реалізації Послання Президента, в яких чітко визначаються органи виконавчої влади, зобов'язані забезпечити виконання заходів з реалізації [13].

Одночасно з Посланням Президента України до Верховної Ради України Кабінет Міністрів України вносить щорічну доповідь про економічний і соціальний розвиток України. В Указі №314/97 робиться наголос на необхідності одночасно з підготовкою тексту послань Президента України до Верховної Ради України розробляти законодавчі акти, "спрямовані на створення відповідних умов для реалізації передбачених у посланнях Президента заходів".

Другий напрям реалізації функції прогнозування - затвердження указами Президента України стратегій та концепцій розвитку і реформування держави та її інститутів. "Стратегія, - як говориться в словнику В.І.Даля, - це вчення про краще розташування і використання всіх військових сил і засобів" [14]. У державному управлінні під стратегічним управлінням розуміється "вид управління, що зорієнтоване на перспективу; концептуальний задум щодо вдосконалення системи управління" [15]. Прикладами таких стратегічних документів глави держави, які містять завдання органам виконавчої влади, є Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу, затверджена Указом Президента України від 11 червня 1998 р. № 615 (615/98) із змінами, внесеними Указом від 12 квітня 2000 р. № 587 (587/2000) та Указом від 11 січня 2001 р. № 8/2001 р., Стратегія реформування державної служби, затверджена Указом Президента України

№ 599/2000 від 14.04.2000 р., Стратегія подолання бідності на 2001-2010 рр., затверджена Указом Президента України № 637/2001 від 15 серпня 2001 р. Однак найбільш цілісним стратегічним документом глави держави, який стосується реформування принципів, механізмів, інституцій виконавчої влади та їх організаційних структур слід вважати Концепцію Адміністративної реформи, покладену в основу реформування системи державного управління Указом Президента України № 810/98 від 22 липня 1998 р. Концепція стала основою для розширення меж здійснюваних Президентом України повноважень у сфері виконавчої влади (наприклад, через запровадження посад державних секретарів).

Значне місце в діяльності Президента України у сфері виконавчої влади відводиться установчій функції. Вона здійснюється через конституційно закріплене повноваження з формування, реорганізації та ліквідації за поданням Прем'єр-міністра України та центральних органів виконавчої влади. На практиці конституційні межі здійснення цієї функції розширені президентськими указами. Відповідно до них Президент України: 1) визначає посадовий склад Кабінету Міністрів України, встановлюючи кількість міністрів [16]; 2) утворює в складі центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом відповідні департаменти (служби) для забезпечення реалізації державної політики в особливо важливих сферах діяльності та державного управління [17]. Президент України не лише утворює відповідний департамент (службу), а й затверджує положення про нього та здійснює кадрові призначення; 3) визначає кількість заступників керівників центральних органів виконавчої влади; 4) визначає склад керівництва у міністерствах [18]; 5) визначає організаційні зв'язки між Кабінетом Міністрів України і центральними органами виконавчої влади та останніх з Президентом України. Так, у розділі IV Указу Президента України "Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади" № 1573 від 15.12.1999 р. наводиться перелік центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Кабінет Міністрів України через відповідних міністрів [19]. А відповідно до Стратегії реформування системи державної служби в Україні, затвердженої Указом Президента № 599/2000 від 14.04.2000 р., Головне управління державної служби України є

центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, що підзвітний і підконтрольний Президентові України [20].

Кадрова функція Президента України щодо органів виконавчої влади є не менш значною. До повноважень по її реалізації належать:

1) призначення за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України та припинення його повноважень;

2) призначення за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України та припинення їх повноважень;

3) призначення за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу уряду, та припинення їх повноважень. При цьому Голова Фонду державного майна України, Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення, Голова Антимонопольного комітету призначаються на посади і звільняються з посад лише за згодою Верховної Ради України;

4) призначення за поданням Кабінету Міністрів України голів місцевих державних адміністрацій та припинення їх повноважень;

5) внесення до Верховної Ради України пропозиції щодо призначення на посаду і звільнення з посади Голови Національного банку України;

6) призначення половини складу Ради Національного банку України та припинення їх повноважень;

7) прийняття рішення про відставку Кабінету Міністрів України за власною ініціативою (Президента) чи за ініціативою Верховної Ради України або Прем'єр-міністра України.

Контрольна функція Президента України щодо органів виконавчої влади є всеохоплюючою, оскільки глава держави здійснює контроль за законністю і доцільністю їх діяльності. Предметом президентського контролю є рішення, дії і бездіяльність органів виконавчої влади та їх керівників. Об'єктом контролю виступають усі органи виконавчої влади. Результатом здійснення президентського контролю може бути застосування дисциплінарних стягнень або заохочень до керівників органів виконавчої влади. Контроль за законністю Президент України здійснює особисто або шляхом подання актів Кабінету Міністрів до Конституційного Суду України щодо відповідності їх Конституції України. Контроль за виконанням актів законодавства, насамперед актів Президента України здійснює Адмі-

ністрація Президента України (її структурні підрозділи) за його дорученням, Рада Національної безпеки і оборони України, Представництво Президента в Автономній Республіці Крим та деякі консультативно-дорадчі органи при Президентові України.

У разі здійснення контролю за законністю актів органів виконавчої влади контрольна функція Президента України тісно пов'язана з регулятивною. Це пояснюється з тим, що в разі скасування актів Кабінету Міністрів України чи голів місцевих державних адміністрацій Президент України видає відповідний указ, яким акт визнається нечинним. Наприклад, прийняття Президентом України Указу "Про скасування пункту 2, абзаців першого і другого пункту 3 та пункту 4 постанови Кабінету Міністрів України від 18 травня 2000 р. № 821, а також постанови Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 957" від 28 травня 2001 р. № 344/2001 фактично ліквідувало намагання Кабінету Міністрів упорядкувати структури місцевих державних адміністрацій. Водночас основний зміст регулятивної функції Президента України полягає в обов'язковості до виконання актів глави держави системою органів виконавчої влади.

Традиційно існуючий поділ державної влади на три гілки і розробка в Сполучених Штатах принципу "стримувань і противаг" між цими гілками певним чином знайшли своє відображення і в Конституції України. Оскільки вищій орган у системі виконавчої влади не наділяється правом стримувати дії парламенту, то ця роль відведена Президентові України. Механізм стримування Президентом дій парламенту щодо виконавчої влади включає у себе право промульгації законів, складовим якого є вето.

Право промульгації законів є характерним для президентів при будь-якій формі державного правління. Як правило, в парламентських республіках це право - єдине у сфері законотворення для президентів, а в президентських і змішаних республіках президенти не лише промульгують закони, а й мають щодо них право вето.

Право вето Президента України і практичне його здійснення є найбільш аналізованим повноваженням глави держави порівняно з його іншими повноваженнями. Зокрема, цьому присвячені публікації Л.Т.Кривенко [21].

Враховуючи такі важливі аргументи, як можливість застосування, реалізації і виконання законів органами виконавчої влади, а також відповідальність за реалізацію тих, що набрали

чинності, Конституція України наділяє Президента України правом повертати закон для повторного розгляду до Верховної Ради. Право вето Президент може застосувати лише протягом 15 календарних днів від дня, коли закон надійшов до Адміністрації Президента. Разом з повернутим законом Президент подає у Верховну Раду вмотивовані і сформульовані пропозиції щодо закону, який повертає.

На відміну від України, де Президент має право вето щодо усього закону, в деяких зарубіжних країнах президенти наділяються правом вето на окремі статті закону (США), а президент Франції до закінчення 15-денного терміну, передбаченого для підписання закону, може вимагати від парламенту нового обговорення прийнятого закону чи окремих його статей (ст. 10 Конституції). Однак для більшості як зарубіжних країн, так і країн-членів СНД, є характерним право вето щодо усього закону без вимоги нового обговорення.

Результатом розгляду українським парламентом ветоного Президентом закону є подолання вето конституційною більшістю парламенту або погодження з пропозиціями та зауваженнями Президента [22].

Сприяти діяльності виконавчої влади Президент України може використовуючи повноваження щодо визнання законопроектів невідкладними. Частина 2 ст. 93 Конституції України не закріплює цього права Президента лише щодо власних законопроектів. Тому на практиці глава держави визнає як невідкладні для розгляду у Верховній Раді України й акти Кабінету Міністрів України. Так, у жовтні 2002 р. глава держави надіслав листа до Верховної Ради, в якому йшлося про розробку і подання Кабінетом Міністрів на розгляд парламенту проекту Закону України "Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні". Враховуючи актуальність зазначених питань, глава держави звертається до Верховної Ради з проханням розглянути позачергово цей законопроект як невідкладний [23].

Формальний вплив на здійснення виконавчої влади у Президента України є значним. Водночас на практиці відбувається розширення цього впливу. Підтвердженням є видача доручень Президента органам виконавчої влади, їх керівникам, окремим членам Кабінету Міністрів України, головування Президента на засіданнях уряду. Відповідно до Указу Президента України як розпорядження Президента повинні оформлятися рішення з



оперативних, організаційних і кадрових питань, а також з питань Адміністрації; призначення представників від України для участі у роботі міжнародних форумів, у переговорах з представниками іноземних держав; призначення уповноважених Президента для представлення його інтересів у відповідних державних інституціях та доручення глави держави Кабінету Міністрів, міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади [24].

На практиці саме останні акти Президента як розпорядження часто не оформляються, а існують як самостійні акти глави держави, маючи при цьому вимогу щодо обов'язковості їх виконання органами та керівниками органів виконавчої влади, яким доручення адресовані. Прикладом цього є Указ Президента України "Про заходи щодо вдосконалення організації контролю за виконанням актів та доручень Президента України" від 29 березня 2000 р. № 549/2000 [25], з назви якого випливає, що доручення Президента можуть виступати як самостійні акти. Останнім часом значення доручень ще більше зростає, а в газеті "Урядовий кур'єр" їх назву почали навіть друкувати з великої літери [26]. За даними Головного Контрольного управління Адміністрації Президента станом на 2001 р. налічувалось 1,5 тисячі завдань, які визначались як акти та доручення Президента органам виконавчої влади. Крім того, кожне сьоме з 82 доручень Президента України, даних за підсумками робочих поїздок до регіонів, не виконано [27]. У цьому зв'язку, на наш погляд, доручення не сприяють діяльності органів виконавчої влади, а навпаки - ускладнюють її. Право головування Президента на засіданнях Кабінету Міністрів конституційно не передбачене, а в актах уряду було ліквідоване відповідно до постанови Кабінету Міністрів від 5.06.2000 р. № 915, якою затверджено Тимчасовий Регламент Кабінету Міністрів України. Однак у лютому 2002 р. виїзне засідання Кабінету Міністрів у Херсоні відбувається під головуванням Президента України.

До значного безпосереднього впливу Президента України на органи виконавчої влади додається вплив органів, які забезпечують діяльність глави держави. Насамперед, мова йде про Адміністрацію Президента. В Указі Президента № 159/97 від 19.02.1997 р., яким затверджено Положення про Адміністрацію, передбачено, що цей орган може "порушувати за дорученням Президента України перед керівниками органів виконавчої влади... питання про усунення виявлених порушень чин-



ного законодавства у їх діяльності; давати у визначених Президентом України межах та з питань, що належать до повноважень Адміністрації, доручення, що є обов'язковими для виконання органами виконавчої влади та їх посадовими особами". Глава Адміністрації Президента України може одержувати за дорученням Президента від органів виконавчої влади матеріали і пропозиції з питань, що перебувають на розгляді Президента України; запитувати й одержувати від органів виконавчої влади інформацію про хід виконання указів і розпоряджень, а також доручень глави держави.

Формально всі дії Адміністрації та її глави щодо органів виконавчої влади повинні здійснюватися лише за дорученнями або в межах, визначених Президентом. Однак на практиці глава Адміністрації направляє обов'язкові до виконання листи керівникам органів виконавчої влади [28], а виконання його доручень органами виконавчої влади контролює Головне Контрольне управління Адміністрації, так само як і актів Президента [29].

При всій багатоманітності відносин Президента з органами виконавчої влади вплив глави держави на органи виконавчої влади не є одностороннім. Конституція України наділяє Прем'єр-міністра і відповідального міністра правом скріплення підписом актів Президента, виданих у межах деяких повноважень. До таких актів належать укази і розпорядження, які регулюють питання призначення на посади і припинення повноважень, утворення, реорганізації і ліквідації центральних органів виконавчої влади, оборони і національної безпеки тощо. Однак це право представників виконавчої влади не може бути охарактеризоване як контрастигування актів глави держави. Роллю контрастигування актів глави держави є визначення можливості реалізації цього акта органами виконавчої влади, тому представники останньої можуть і не поставити свого підписа під актом. Підписи свідчать про те, що акт може бути реалізований, і тому відповідальність за його реалізацію покладається на уряд. Крім того, наявність підписів свідчить про дотримання процедури прийняття актів, тобто про їх законність. В Україні на практиці не було офіційно оприлюднених випадків відмови Прем'єр-міністра і відповідального міністра від скріплення підписом актів Президента України.

Стимування дій Президента України з боку виконавчої влади можливе і шляхом оскарження в суді актів глави держа-

ви, які стосуються питання призначення на посади та припинення повноважень керівників органів виконавчої влади. Підставою для цього є рішення Конституційного Суду України № 8-рп/2002 від 7 травня 2002 р. в справі за конституційним поданням Президента щодо офіційного тлумачення положень чч.2, 3 ст. 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб), яким передбачено, що рішення Президента України про призначення або звільнення керівників органів виконавчої влади можна оскаржити в судах загальної юрисдикції.

Крім цього, Кабінет Міністрів наділяється правом звернення до Конституційного Суду про надання висновків про відповідність Конституції України міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість. Ці міжнародні договори, як правило, вносить на розгляд парламенту Президент.

І нарешті, в разі дострокового припинення повноважень Президентом, виконання його обов'язків на період до вступу на посаду нового Президента покладається на Прем'єр-міністра України (за деяким винятком).

Цільовий, функціональний, компетенційний та організаційний зв'язок Президента України з виконавчою владою (і відсутність його лише інституційна) досить тісно пов'язує Президента із здійсненням виконавчої влади. Це і дає змогу українським науковцям робити висновок про те, що статус Президента доцільно розглядати як "глави держави і глави виконавчої влади", виходячи із здійснення виконавчої влади як головного напряму діяльності Президента [30] або "характеризувати Президента України главою держави і фактично главою виконавчої влади" [31].

Визначення ролі і місця Президента України у здійсненні виконавчої влади, як свідчить історія існування інституту президентства в Україні, пройшло два етапи: 1) Президент визнавався главою держави і главою виконавчої влади до прийняття Конституції України; 2) Президент визнається главою держави відповідно до Конституції України. Однак чинний статус Президента, виходячи з об'єктивних чинників розвитку Української держави, з часом також потребуватиме коригування, особливо у відносинах глави держави з урядом. Свідченням цьому стало безрезультатне звернення Президента України до Українського народу [32].

## Список використаної літератури

1. Декларація про державний суверенітет України // Відом. Верховної Ради Української РСР. - 1990. - № 31. - Ст. 429.
2. Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 20. - Ст. 271.
3. Відомості Верховної Ради України. - 1995. - № 18. - Ст. 133.
4. Бахрах Д.Н. Административное право: Учеб. для вузов. - М.: Изд-во БЕК, 1997. - С. 68.
5. Атаманчук Г.В. Государственное управление (Организационно-функциональные вопросы): Учеб. пособие. - М.: ОАО "НПО "Экономика", 2000. - С. 60.
6. Бахрах Д.Н. Административное право: Учеб. для вузов. - М.: Изд-во БЕК, 1997. - С. 73-74.
7. Адміністративне право України: Підруч. для юрид. вузів і фак. / Ю.П.Битяк, В.В.Богущий, В.М.Гаранчук та ін.; За ред. Ю.П.Битяка. - Х.: Право, 2000. - С. 116-118; Державне управління: теорія і практика / За заг. ред д-ра юрид. наук, проф. В.Б. Авер'янова. - К.: Юрінком-Інтер, 1998. - С. 148.
8. Бернар Гурне. Державне управління. - К.: Основи, 1993. - С. 21-23.
9. Нижник Н.Р., Машиков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посіб. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - С. 82-83.
10. Серьогіна С.Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні: Моногр. - Х.: Ксілон, 2002. - С. 95.
11. Офіційний вісник України. - 1997 - № 16.
12. Урядовий кур'єр. - 2002. - 4 черв. - № 100. - С. 5-12.
13. Про першочергові заходи щодо реалізації Послання Президента України до Верховної Ради України "Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки": Указ Президента України від 23 лют. 2000 р. № 276 // Уряд. кур'єр. - 2000. - 25 лют. - № 36.
14. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. - Т. 4. - С. 336.
15. Нижник Н.Р., Машиков О.А. Системний підхід в організації державного управління. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - С. 127.
16. Про склад Кабінету Міністрів України: Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1574/99 // Уряд. кур'єр. - 1999. - 17 груд. - № 237.

17. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1572/99 // Уряд. кур'єр. - 1999. - 17 груд. - № 237.

18. Відповідно до ч. 2 п. 12 Примірного положення про державного секретаря міністерства, затвердженого Указом Президента України № 529/2001 від 14.07.2001 р., - "державні секретарі міністерств, їх перші заступники та заступники належать до числа керівників відповідних міністерств".

19. Урядовий кур'єр. - 1999. - 17 груд. - № 237.

20. Урядовий кур'єр. - 2000. - 19 квіт. - № 72.

21. *Кривенко Л.Т.* Суверенітет парламенту: Теорія і практика // Віче. - 1998. - № 4. - С. 42-48; *Кривенко Л.Т.* Розподіл влад і конституційні права парламенту // Віче. - 1998. - № 3. - С. 14-32; *Кривенко Л.Т.* Воля народу, її трансформація у державну волю // Віче. - 1997. - № 9. - С. 42-59.

22. Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/98 від 7 лип. 1998 р. // Офіц. вісн. України. - 1998. - № 27 - Ст. 1009.

23. Урядовий кур'єр. - 2002. - 2 жовт. - № 181. - С. 2

24. Про порядок підготовки і внесення актів Президента України: Указ Президента України від 20 серп. 1993 р. № 346 93 із змінами, внесеними згідно з указами Президента № 454/93 від 13 жовт. 1993 р., № 512/94 від 10 верес. 1994 р., № 70/99 від 27 січ. 1999 р. - К., 1999.

25. Урядовий кур'єр. - 2000. - 18 квіт. - № 71.

26. Урядовий кур'єр. - 2002. - 24 верес. - № 175. - С. 2.

27. Президентський контроль // Видання Адміністрації Президента України. - 2002. - № 1. - С. 28-30.

28. Лист до керівників місцевої влади // Уряд. кур'єр. - 2002. - 25 жовт. - № 198. - С. 2.

29. Про заходи щодо вдосконалення організації контролю за виконанням актів та доручень Президента України: Указ Президента України від 29 берез. 2000 р. № 549/2000 // Уряд. кур'єр. - 2000. - 18 квіт. - № 71.

30. *Цвік М., Процюк І.* Про державно-правову природу влади Президента України в системі розподілу влад // Вісн. Академії правових наук України. - 1999. - № 1. - С. 58.

31. *Кривенко Л.Т.* Президент України в контексті виконавчої влади // Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування: Зб. наук. пр. / Кол. авт.; Наук. кер. Н.Р.Нижник. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - Ч. 1. - С. 63.

32. Урядовий кур'єр. - 2003. - 7 берез. - № 44-45. - С. 2-4.

## Розділ 3

# Центральні органи виконавчої влади в Україні

Зростання масштабів, складності та різноманітності завдань держави зумовлює диференціацію її виконавчо-розпорядчого апарату і виокремлення спеціалізованих органів, покликаних забезпечити здійснення державного управління в окремих галузях. Диференціація виконавчо-розпорядчого апарату - об'єктивне явище, зумовлене процесом поділу суспільної, а в даному випадку - ще й управлінської праці.

Історія відомчості в організації центрального апарату управління окремих держав розпочинається створенням міністерств (у XVIII ст. - на початку XIX ст.). Утім, термін "міністерство" відомий у Франції з XVI ст., однак тривалий час "міністром" (лат. - слуга) іменувався керівник центральної адміністрації, наближений до монарха, або управляючі від імені монарха певними частинами держави. Саме становищем міністра як виконавця верховної волі монарха зумовлювалася жорстка централізація відносин серед його підлеглих.

Визначення "міністр" у багатьох випадках поширюється на вищих посадовців тих країн, де офіційно міністерських постів не існує. Зокрема, номінально немає міністрів у Великобританії; натомість є перший лорд казначейства, лорд-канцлер, статс-секретарі тощо. Так само в США формально немає міністерств, а є департаменти, на чолі з секретарями (департамент юстиції очолює генерал-аторней). Віднесення вищого посадовця тієї чи іншої держави саме до міністрів безвідносно від офіційного найменування посади, яку він обіймає, ґрунтується передусім на його належності до вищого колегіального органу державного управління.

Саме перебування на чолі міністерств членів уряду дає змогу повніше й активніше забезпечувати підтримку відомчих інтересів з боку вищого органу державного управління. Кількість міністерств здебільшого перебуває в межах від 15 до 30. Прикладом, у Латвії функціонує 10 міністерств, Австрії та Швеції - по 12, Казахстані, Німеччині, Словаччині та Франції - по 14, США - 15 (без військових департаментів, керівники яких не входять до складу кабінету), Чехії - 16, Великій Британії і Литві - по 17, Італії - 18, Російській Федерації - 26, Греції - 29, Індії - 35 міністерств. Кількість міністерств обмежується передусім необхідністю забезпечення конструктивної діяльності уряду як ко-

лективного органу управління - чим чисельнішим є склад уряду, тим важче забезпечити його належну працездатність.

Міністерства, як правило, наділяються функціональною компетенцією в певній галузі управління. Однак в окремих країнах є міністерства з територіальною компетенцією.

Поряд з міністерствами в більшості країн існують велика кількість відомств (агенцій, комітетів, управлінь). Це зумовлено здебільшого необхідністю належного організаційного забезпечення здійснення окремих управлінських функцій. Наприклад, у Великій Британії налічується близько 60 центральних відомств, керівниками яких є цивільні службовці. Загальне керівництво (і обов'язок доповідати у парламенті) кожним з цих відомств, як правило, покладається на одного з членів уряду.

Однак центральні відомства не завжди виступають тільки додатками до міністерств. У Швеції на 12 міністерств припадає близько 250 агенцій, які забезпечують реалізацію усіх урядових рішень, проекти яких напруцьовуються апаратом міністерств, офіційно звітуючи про результати своєї діяльності перед кабінетом, а не окремими міністрами.

До основних функцій, що їх реалізують центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) у сфері свого відання належать: підготовка законопроектів і проектів урядових актів; видання регулюючих, деталізуючих й інтерпретуючих нормативно-правових актів; ефективне використання державної власності, що перебуває в управлінні; здійснення квазісудової діяльності, пов'язаної з розглядом претензій громадян до органів управління; проведення необхідних контрольних заходів тощо.

Структура системи ЦОВВ у кожній країні визначається конкретними умовами управління, пріоритетністю вирішення тих чи інших завдань, управлінськими традиціями, особливостями політико-територіальної організації держави. При цьому консерватизм або динамічність структури значною мірою визначаються особливостями правового регулювання цих питань. Приміром, у США реорганізаційні наміри адміністрації істотно стримує необхідність прийняття відповідного закону про створення або ліквідацію департаменту (міністерства). У Великій Британії скорочення посади міністра (і ліквідація міністерства) можливе за рішенням уряду, але створення нової посади (і міністерства) потребує прийняття спеціального парламентського акта.

В Україні ще під час перетворення Ради Міністрів Української РСР на Кабінет Міністрів в 1991 р. пропонувалося обме-



жити кількість міністерств - до 20. Однак Законом Української РСР "Про перелік міністерств та інші центральні органи державного управління Української РСР" від 13 травня 1991 р. було передбачено функціонування 22 міністерств. Міністерства та Комітет державної безпеки створювалися, реорганізовувалися та ліквідовувалися Верховною Радою Української РСР, а державні комітети - Кабінетом Міністрів.

Із запровадженням поста одноосібного глави держави й обранням Президента України, до Конституції України було внесено зміни і доповнення, за якими Президентові надавалося право формувати, реорганізовувати та ліквідовувати ЦОВВ (збережено у п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України 1996 р.). Вже відповідно до указу Президента України від 25 лютого 1992 р. до системи ЦОВВ увійшло 25 міністерств.

Правовий статус міністерств було визначено указом глави держави від 4 травня 1992 р. "Про Міністерство України". Указом Президента України від 20 березня 1995 р. затверджені Загальне положення про галузеве міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади та Загальне положення про функціональне міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади. Галузеве міністерство визначалося як центральний орган державної виконавчої влади, який реалізує державну політику у відповідній галузі та сприяє структурній перебудові економіки країни. Функціональне міністерство - це центральний орган державної виконавчої влади, який реалізує державну політику у відповідній сфері економіки, сприяє її структурній перебудові. До сфер економіки належать: виробнича, науково-технічна, мінерально-сировинна, паливно-енергетична, трудова, демографічна, соціальна, економічна, фінансова та інші сфери. Однак вже 12 березня 1996 р. указом глави держави затверджується Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади, де подібний розподіл відсутній.

У березні 1993 р. було затверджено схему організації та взаємодії ЦОВВ. Встановлювався перелік міністерств (18), державних комітетів (21), та інших ЦОВВ (51 орган). Протягом наступних шести років система органів виконавчої влади практично не зазнала кількісних змін, хоч відбувалося перейменування і зміна статусу окремих відомств (зокрема, кількість міністерств зросла до 28). Указ глави держави від 13 березня 1999 р. передбачав скорочення кількості відомств з 93 до 87:



залишалося 18 міністерств, 21 державний комітет і 50 інших ЦОВВ (служб, бюро, фондів, агенцій, управлінь, департаментів).

Однак найбільш масштабну зміну структури ЦОВВ було здійснено Указом Президента України від 15 грудня 1999 р.: кількість міністерств було обмежено до 15; державних комітетів та органів, прирівняних до них за статусом - до 20, ЦОВВ із спеціальним статусом - до 11. Та невдовзі почалося відновлення статусу окремих структур управління, внаслідок чого сьогодні до системи ЦОВВ входять 16 міністерств, 25 державних комітети та інших ЦОВВ, прирівняних до них, і 17 ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Атрибутивними ознаками ЦОВВ в Україні є визнання як таких відповідним нормативно-правовим актом; діяльність у межах своєї компетенції на всій території України; безпосереднє або опосередковане підпорядкування Кабінету Міністрів України; єдиначальність; затвердження положення про ЦОВВ Президентом України; статус юридичної особи і самостійна реалізація власних повноважень у відносинах з органами законодавчої, судової влади, урядом, іншими ЦОВВ та місцевими органами влади.

Однак є і певні особливості у статусних характеристиках окремих видів ЦОВВ. Міністерство - орган, який реалізує державну політику у відповідній сфері (економіки, фінансів, соціального захисту та ін.), і керівник якого є членом Кабінету Міністрів України. Державний комітет - орган, діяльність якого спрямовується урядом чи відповідним міністерством, що реалізує державну політику у частині відповідної галузі чи міжгалузеву політику, керівник якого не є членом уряду. ЦОВВ зі спеціальним статусом підпорядковується уряду і спрямовується ним, здійснює міжгалузеву координацію та контроль, керівник його призначається на посаду Президентом або за його поданням Верховною Радою України.

Указом Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1573 передбачено спрямування і координації діяльності ЦОВВ через відповідних міністрів. Це завдання реалізується шляхом видання спеціальних директивних наказів, у яких визначаються: стратегічні цілі діяльності ЦОВВ у відповідній сфері згідно з Програмою діяльності уряду, форми спрямування і координації, термін подання звіту та перелік обов'язкових питань, які мають бути відображені у звіті тощо. Форми спрямування і координації: 1) погодження з міністром проектів нормативно-правових актів перед їх поданням Президентові та Кабінету Міністрів; 2) проведення аналізу щорічного звіту ЦОВВ; 3) внесення міністром до уряду пропозицій щодо вдосконалення роботи цього органу;

5) участь посадових осіб ЦОВВ у засіданнях колегії, нарадах та інших заходах, що їх проводить міністерство.

Правовою основою діяльності ЦОВВ є: 1) Конституція України, яка встановлює принципи діяльності органів державної влади; 2) закони України, які визначають правовий статус окремих ЦОВВ (наприклад, Фонду державного майна, Державної податкової адміністрації, Антимонопольного комітету); 3) акти Президента України і 4) акти уряду. Правовий статус ЦОВВ визначається: 1) законами України; 2) актами Президента України; 3) актами Кабінету Міністрів України. ЦОВВ діють на підставі положення про них, яке затверджується на підставі Загального положення про міністерство, інший ЦОВВ. Положення про ЦОВВ затверджується указом Президента України.

Організаційна структура окремого ЦОВВ включає: керівництво (керівник, його заступники); функціональні структурні підрозділи, які керують службами, що безпосередньо виконують ті завдання, для вирішення яких і створено ЦОВВ (служби мають назву - департаменти, управління, відділи тощо); забезпечувальні підрозділи, які займаються внутрішньоорганізаційною діяльністю (бухгалтерського обліку, кадрів тощо).

У структурі ЦОВВ особливе місце займають урядові органи державного управління, статус яких визначається згідно з постановою уряду № 386 від 22 лютого 2000 р. Урядовий орган: реалізує державну політику у межах відповідної підгалузі чи сфери діяльності ЦОВВ; здійснює управління у відповідній підгалузі чи сфері у межах визначених ЦОВВ; здійснює контрольню-наглядові, регулятивні та дозвоільно-реєстраційні функції щодо фізичних та юридичних осіб. Керівник урядового органу, як правило, призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України і за посадою є членом колегії відповідного ЦОВВ. Керівник має заступників (не більше 3) у тому числі одного першого, які призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів за поданням керівника ЦОВВ погодженим з керівником урядового органу. Урядові органи можуть утворювати територіальні органи у межах граничної чисельності працівників урядового органу. В ньому може діяти колегія, склад якої затверджується керівником ЦОВВ. Рішення урядового органу державного управління - накази організаційно-розпорядчого характеру.

Певної специфіки набуває структура міністерств. Відповідно до Стратегії реформування системи державної служби (затверджена у квітні 2000 р.) та указу Президента України про

чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні (травень 2001 р.), міністри “повинні зосередитися на визначенні урядової політики, розв’язанні стратегічних проблем економічного і соціального розвитку суспільства та відповідної сфери управління і з цією метою мають бути звільненими від щоденних адміністративних справ та управління персоналом”. Відповідно, виконання функцій “з організації та впровадження рішень міністра, прийнятих у межах законодавства, прийняття управлінських рішень щодо завдань, покладених на апарат міністерства, а також управління персоналом повинен здійснювати державний секретар міністерства”. Ця посада має належати до адміністративних і бути найвищою серед посад службовців міністерства.

Структура окремого ЦОВВ затверджується його керівником, а гранична чисельність співробітників визначається постановою Кабінету Міністрів України від 26 лютого 2000 р. “Про затвердження граничної чисельності працівників апарату міністерств, інших ЦОВВ і підпорядкованих їм територіальних органів та встановлення ліміту легкових автомобілів, що їх обслуговують” (з наступними змінами та доповненнями).

У складі ЦОВВ можуть утворюватися дорадчі органи - колегія ЦОВВ, науково-технічна (наукова) рада тощо. До складу колегії входять: керівник, його заступники, керівні працівники цього ЦОВВ, керівники інших ЦОВВ, а також підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління. Членів колегії затверджує уряд. Рішення колегії оформлюються наказами міністра. Науково-технічна рада створюється з числа учених та висококваліфікованих фахівців у цій галузі. Її персональний склад та положення про неї затверджується керівником відповідного ЦОВВ.

Актами ЦОВВ є накази, що видаються одноособово керівником ЦОВВ, мають нормативний (регулює питання регулювання у сферах економіки, освіти, податків тощо) чи індивідуальний (стосується питань призначення, звільнення, штатного розпису та інших внутрішніх питань) характер. Крім того, ЦОВВ приймають інструкції, листи-роз’яснення, які затверджуються наказами міністра. Можливим є видання ЦОВВ спільних актів (з іншими ЦОВВ, МДА та органами місцевого самоврядування). Деякі ЦОВВ наділяються правом приймати розпорядження (Державна податкова адміністрація), рішення (Державний комітет регуляторної політики та підприємництва).

Водночас треба відзначити наявність суттєвих проблем щодо визначення структури і функцій ЦОВВ, які ще мають бути реалізовані у процесі адміністративної реформи.

Кількісний і якісний склад ЦОВВ у перспективі доцільно визначати, виходячи не з необхідності кудись прилаштувати наявні структурні елементи управління, а орієнтуючись на чіткий і вичерпний перелік функцій, які в обов'язковому порядку бере на себе держава. На жаль, визначенню і вивченню цих функцій майже не приділяється увага у спеціальній літературі. При цьому має бути встановлена ієрархія значущості цих функцій, з тим щоб організаційна структура управління включала в себе постійну (здійснення найважливіших функцій) і змінну (менш важливі функції) складові. Має бути досягнуте максимальне спрощення структури апарату управління і передбачені гарантії від її розростання вже в найближчій перспективі. Повинен існувати баланс між структурними ланками, що встановлюють певні правила поведінки, та структурами, які забезпечують і контролюють дотримання цих правил.

У межах організаційної структури управління має бути забезпечена значна самостійність (обмежена лише найдетальнішою регламентацією і максимально можливою прозорістю їх діяльності) як самостійних ЦОВВ, так і їх підрозділів, що: 1) здійснюють регуляторну діяльність (займаються наданням ліцензій, дозволів, акредитацією, визначенням квот тощо); 2) надають кредити і субсидії; 3) здійснюють контролью-наглядові функції; 4) розглядають скарги фізичних і юридичних осіб (адміністративна квазіюстиція).

Необхідним є передусім законодавче врегулювання організації, повноважень і порядку діяльності центральних органів виконавчої влади (ст. 120 Конституції України). Це дало б змогу істотно стабілізувати структуру ЦОВВ.

У перспективі доцільним видається зосередження міністерств передусім на функції розробки урядової політики, тоді як практична діяльність щодо її реалізації буде покладатися на інші ЦОВВ, при цьому не виключене суттєве збільшення їх чисельності за рахунок підвищення самостійності урядових органів державного управління. При цьому управління підприємствами та організаціями, що перебувають у державній власності, буде значною мірою покладатися на публічно-правові корпорації, які поєднують у своїй діяльності забезпечення публічного інтересу і необхідність пристосування виробничої діяльності до умов ринкової економіки. Принаймні саме в такому напрямі триває розвиток організаційної структури центрального апарату державного управління у багатьох розвинених країнах.

## Розділ 4

### Виконавча влада на місцевому рівні

Усвідомлення особливостей здійснення виконавчої влади на місцях у сучасних умовах українського державотворення потребує звернення до ролі та діяльності місцевих органів влади, на які покладалася реалізація розпорядчо-виконавчих функцій в останні роки існування однопартійного режиму. За Конституцією Української РСР 1978 р., яка із змінами та доповненнями визначала організацію державної влади не тільки на момент проголошення державної незалежності України, а й у перші роки після проголошення, повнота влади на місцях належала Радам народних депутатів. Ради в областях, районах, містах, районах у містах, селищах та селах визначалися як органи державної влади (ст. 124) і напілялися завданнями керівництва усіма галузями державного, господарського, соціального і культурного будівництва (ст. 82). Здійснення розпорядчих і виконавчих функцій покладалося на виконкоми відповідних рад, які (як і самі ради) організовувалися і діяли на засадах “демократичного” (скоріше - бюрократичного) централізму, що передбачав жорстку ієрархічність їх організаційної будови і діяльності.

Структура органів управління була уніфікована і визначалася, зокрема, указом Президії Верховної Ради Української РСР “Про відділи і управління виконавчих комітетів обласних, районних, міських, районних у містах Рад народних депутатів Української РСР” від 23 вересня 1982 р., затвердженим Верховною Радою 30 листопада 1982 р. Структурними підрозділами облвиконкомів були головні управління (планово-економічне, архітектури та містобудування), управління (житлово-комунального господарства, капітального будівництва, культури, народної освіти, побутового обслуговування населення, торгівлі, юстиції), відділи (організаційний, загальний, цін, охорони здоров'я), комітети (по фізичній культурі і спорту) тощо. Структурними підрозділами райвиконкомів були відділи - планово-економічний, запису актів громадянського стану, капітального будівництва, культури, народної освіти, соціального забезпечення, загальний, організаційний, фінансовий, юридичний. Поза сферою впливу місцевих органів державного управління перебували підприємства та організації союзного і республіканського підпорядкування, а також питання оборони і держбезпеки.



В умовах незалежної Української держави організація місцевого управління еволюціонувала за двома напрямками. Передусім, з поступовою реалізацією курсу на відродження в Україні місцевого самоврядування як відносно самостійної галузі публічної влади, виконавчі структури на рівні населених пунктів номінально опинилися поза межами системи державного управління. В областях, районах, містах Києві і Севастополі, попри суперечливість реорганізацій місцевих органів влади в 1992-1996 рр., здійснення виконавчої влади було покладено на місцеві державні адміністрації (МДА). Водночас поступово частина місцевих управлінських структур опинилася поза межами держадміністрацій, діставши статус територіальних підрозділів центральних відомств. Цьому, зокрема, сприяла і необхідність забезпечення належного представництва інтересів держави у містах обласного значення, де МДА не створюються.

Подібна організація апарату державного управління на місцях є досить специфічною на тлі практики зарубіжжя. Приміром, у Великобританії не передбачене створення на місцях багатофункціональних органів, які забезпечували б політичне представництво центрального уряду: там діють органи місцевого управління (як самоврядні інституції) і периферійні органи центральних відомств. В інших демократичних державах на рівні адміністративно-територіальних одиниць функціонує представник центрального уряду, який забезпечує координацію діяльності усіх периферійних органів центральних відомств та здійснює адміністративну опіку стосовно виконавчих структур місцевого самоврядування (Естонія, Італія, Литва, Польща, Франція). Здійснення місцевого державного управління в Україні помітно відрізняється і від становища у багатьох країнах СНД, де місцеве самоврядування або взагалі відсутнє (Казахстан), або існує на рівні дрібних поселень та міських кварталів (Туркменістан, Узбекистан).

За чинною Конституцією України здійснення виконавчої влади в областях, районах, містах Києві та Севастополі покладається на місцеві державні адміністрації (ч.1 ст. 118). Варто звернути увагу на те, що оскільки обласні та районні ради не мають власних виконавчих органів (мають тільки виконавчий апарат для забезпечення діяльності самої ради), то відповідні функції покладено саме на МДА. Відповідні повноваження номінально визначаються як делеговані (ст. 44 Закону про місце-



ве самоврядування в Україні), хоча, як правило, делегованими визначаються такі повноваження, що можуть передаватися на певний час у певних випадках і на певних умовах. Себто, істотна відмінність становища МДА в Україні від місцевих органів державної влади в інших країнах у тому, що їм передається здійснення поряд із державними ще й самоврядних функцій (ст. 14 Закону про місцеві державні адміністрації).

Конституція України визначає порядок призначення і звільнення голів МДА, за яким право на остаточне вирішення належить Президентові України, однак за відповідними поданнями Кабінету Міністрів України (ч. 4 ст. 118). Детально порядок призначення голів МДА регламентується постановою Кабінету Міністрів України № 1658 від 13 грудня 2001 р. (із змінами, внесеними постановою КМ України № 380 від 28 березня 2002 р.). Параграф 31 ч. 1 ст. 43 Закону про місцеве самоврядування в Україні передбачив також можливість внесення обласними та районними радами відповідних пропозицій щодо голови МДА до Кабінету Міністрів України. Голови МДА призначаються на строк повноважень Президента України, однак їх повноваження можуть бути припинені (за ст. 9 Закону про місцеві державні адміністрації загалом у 13 випадках).

За Конституцією України (ч.3 ст. 118) склад МДА формують їх голови. Частина 5 ст. 10 Закону про місцеві державні адміністрації встановлює, що перші заступники і заступники голови МДА зобов'язані заявити про припинення своїх повноважень новопризначеним головам МДА, що підкреслює особливе становище голови МДА. Однак цей закон не розглядає повноваження голови з формування адміністрації як дискреційне: передбачено погодження кадрових рішень щодо перших заступників, заступників голови і керівників структурних підрозділів МДА з органами виконавчої влади вищого рівня (ст. 10, 11). Відповідно, порядок призначення перших заступників, заступників голів і керівників апарату обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій регламентується постановою КМ України № 1369 від 29 липня 1999 р. (із змінами, внесеними згідно з постановами КМ України № 1283 від 21 серпня 2000 р. та № 1577 від 27 листопада 2001 р.); керівників структурних підрозділів МДА - постановою КМ України № 1374 від 29 липня 1999 р. (із змінами, внесеними згідно з постановою КМ України № 1681 від 13 грудня 2001 р.).

Голови МДА відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Місцеві держадміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня (чч. 5, 7 ст. 118 Конституції України). Частина 3 ст. 30 Закону про місцеві державні адміністрації встановила, що голови облдержадміністрацій інформують главу держави та уряд і щорічно звітують перед ними про виконання покладених на МДА повноважень, а також про суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території.

Водночас МДА підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними радами (ч.6 ст. 118 Конституції України). Голови місцевих держадміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного і культурного розвитку територій та делегованих повноважень (ч.6 ст. 34 Закону про місцеві державні адміністрації). Районні та обласні ради наділені правом висловлювати недовіру голові МДА, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь (ч. 9 ст. 118 Конституції України); висловлення недовіри кваліфікованою більшістю у 2/3 складу ради є підставою для того, щоб Президент України припинив повноваження голови МДА (ч.10 ст. 118 Конституції).

Рішення органів місцевого самоврядування, прийняті в межах повноважень, визначених законом, є обов'язковими для виконання усіма розміщеними на відповідній території органами виконавчої влади (ст. 73 Закону про місцеве самоврядування в Україні).

З іншого боку, акти МДА (розпорядження голови МДА та накази керівників структурних підрозділів МДА), які видаються на виконання Конституції України, законів України, актів Президента і Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади вищого рівня, в межах як власних, так і делегованих повноважень, є обов'язковими для виконання на відповідній території усіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами (ст. 6 Закону про місцеві державні адміністрації).

Статус місцевих державних адміністрацій у м. Києві та його районах має певну специфіку. Особливістю здійснення виконавчої влади в м. Києві відповідно до п.2 р. VII Закону про

столицю України місто-герой Київ є те, що Київська міська та районні в м. Києві держадміністрації є одночасно виконавчими органами Київської міської та районних у місті Києві рад. Відповідно, Київський міський голова та голови райрад є одночасно головами адміністрацій. Як керівники самоврядних органів, вони обираються, а як голови МДА призначаються на посади і звільняються з них Президентом України в порядку, передбаченому Конституцією і законами України.

Специфічним є також статус райдержадміністрацій в Автономній Республіці Крим (АРК). Законом про місцеві державні адміністрації (ст. 46) визначено особливості їх діяльності. Зокрема, вказано, що районні державні адміністрації (РДА) в АРК забезпечують виконання Конституції АРК, рішень та постанов Верховної Ради АРК, рішень Ради Міністрів АРК. Рада міністрів АРК у межах своїх повноважень спрямовує та контролює діяльність райдержадміністрацій, має право за певних умов скасовувати акти голів РДА, а також застосовувати до останніх заходи заохочення. З райдержадміністраціями в межах наданих йому повноважень взаємодіє Представництво Президента України в АРК.

Функціям, реалізацію яких покладено на МДА, також притаманний помітно виражений дуалізм. Це простежується вже у визначенні функціонально-предметного аспекту діяльності МДА в ст. 119 Конституції України. З одного боку, місцеві держадміністрації мають забезпечити на відповідній території: 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, уряду, міністерств і відомств; 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів та етнічних меншин - програм їх національно-культурного розвитку. Водночас завданнями місцевих держадміністрацій є: 1) підготовка та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; 2) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; 3) взаємодія з органами місцевого самоврядування. Відкритість цих переліків симетрична і передбачає можливість реалізації також інших повноважень, як наданих державою, так і делегованих відповідними радами.

До основних галузевих функцій, що їх реалізують МДА, можна віднести:

- забезпечення законності і правопорядку, охорону прав, свобод і законних інтересів громадян;

- соціально-економічний розвиток відповідних територій;
- участь в установленому порядку в складанні та виконанні Державного та місцевих бюджетів, регулювання цін та тарифів;
- управління майном, приватизацію і підтримку підприємства;
- функціонування житлово-комунального господарства, побутове, торговельне, транспортне, телекомунікаційне обслуговування населення;
- ефективно функціонування соціально-гуманітарної інфраструктури на відповідній території;
- використання та охорону земель, природних ресурсів, охорону довкілля;
- соціальне забезпечення та соціальний захист населення;
- реалізацію державних гарантій у сфері праці і зайнятості;
- забезпечення зовнішньополітичних і зовнішньоекономічних інтересів держави;
- зміцнення обороноздатності держави.

Себто, суто загальнодержавними є тільки функції, пов'язані із зовнішньополітичною та оборонною сферою. Загалом проведення у здійснюваних МДА функціях межі між загальнодержавною складовою, зумовленою ролю МДА як інструменту представництва та забезпечення загальнодержавних інтересів, і місцево-самоврядною складовою, спрямованою на задоволення виключно місцевих потреб, є важким завданням. Це наочно простежується у визначенні законодавцем повноважень МДА, покликаних реалізувати відповідні функції. Формально Закон про місцеві державні адміністрації виділяє предметну (ст. 13-14) і галузеву (ст. 17-27) компетенцію МДА. Однак порівняння змісту цих статей із положеннями ст. 44 Закону про місцеве самоврядування в Україні (склад делегованих повноважень) виявляє, що останні практично поглинаються повноваженнями, визначеними в Законі про місцеві державні адміністрації. Загалом 16 повноважень дублюються повністю і 12 - частково. Рекомендується зіставити п.1 ч.1 ст. 44 Закону про місцеве самоврядування в Україні і п.1 ст. 17 Закону про місцеві державні адміністрації; п.2 ч.1 ст. 44 Закону про місцеве самоврядування в Україні і п.8 ст. 17 Закону про місцеві державні адміністрації; п.3 ч.1 ст. 44 Закону про місцеве самоврядування в Україні і пп. 2, 3 ст. 17 Закону про місцеві державні адміністрації; п.4 ч.1 ст. 44

Закону про місцеве самоврядування в Україні і п.2 ст. 18 Закону про місцеві державні адміністрації тощо.

Треба врахувати, що важливими функціями МДА є здійснення державного контролю, зокрема, за додержанням Конституції і законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій та їх філій і відділень; збереженням і раціональним використанням державного майна; станом фінансової дисципліни, обліку та звітності; використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря; охороною пам'яток історії та культури; додержанням стандартів, технічних умов та інших вимог виробниками продукції, санітарних та ветеринарних правил, архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів, правил торгівлі, комунального транспортного, побутового обслуговування населення, громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху, законодавства про державну таємницю та інформацію; охороною праці тощо.

Поряд із галузевими та контрольними функціями МДА можна виокремити як специфічну функцію управління персоналом. Окрім вирішення кадрових питань у межах самої держадміністрації, голови МДА укладають та розривають контракти з керівниками підприємств, установ та організацій, що належать до їх відання. Керівники підприємств, організацій, установ, що належать до сфери управління центральних відомств (окрім Збройних сил та інших військових формувань), призначаються і звільняються з посади за погодженням з головою відповідної МДА. Місцеві державні адміністрації за законом наділені правом звертатися до власників або уповноважених ним осіб з умотивованим поданням щодо притягнення до відповідальності їх керівників у разі порушення ними чинних законів. Голова МДА може також порушувати питання перед центральними відомствами щодо відповідності займаним посадам керівників їх територіальних органів.

Відповідно до складності та розмаїття виконуваних функцій формується структура місцевих державних адміністрацій. До неї входять керівництво МДА (голова, перший заступник і заступники голови); апарат МДА; управління, відділи та інші структурні підрозділи МДА.

Голови місцевих держадміністрацій є одноособовими керівниками, які приймають необхідні рішення і несуть відповіді-

дальність за виконання покладених на них завдань та здійснен-  
ня відповідних повноважень, репрезентують МДА у відноси-  
нах з іншими державними органами та органами місцевого са-  
моврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами,  
установами, організаціями та окремими громадянами, виступа-  
ють розпорядниками коштів у межах затверджених бюджетів,  
здійснюють інші повноваження.

Перші заступники і заступники голів МДА виконують  
функції і повноваження відповідно до визначеного головою  
МДА розподілу обов'язків і несуть відповідальність за стан справ  
у дорученій сфері управління. Кількість заступників голів дер-  
жавних адміністрацій з урахуванням посади першого заступника  
становить від 6 до 4. На рівні райдержадміністрацій передбачено  
посади першого заступника та двох заступників голови РДА.

Голова МДА з метою правового, організаційного, матері-  
ально-технічного та іншого забезпечення діяльності МДА, підго-  
товки інформаційних, аналітичних та інших матеріалів, пере-  
вірки виконання актів законодавства та розпоряджень МДА,  
надання методичної та іншої практичної допомоги місцевим  
держадміністраціям та органам місцевого самоврядування ут-  
ворює апарат МДА в межах виділених бюджетних коштів. Апа-  
рат МДА очолює керівник апарату.

У структурі апарату обласних державних адміністрацій  
(ОДА) виокремлюються відділи організаційний, кадрової робо-  
ти та з питань державної служби, роботи зі зверненнями грома-  
дян, юридичний, загальний, контролю, бухгалтерського обліку;  
взаємодії з правоохоронними органами, з питань оборонної та  
мобілізаційної роботи, інформаційно-комп'ютерного забезпечен-  
ня, господарський, з питань режимно-секретної роботи та прес-  
служба (постанова КМ України № 821 від 18 травня 2000 р з  
наступними змінами).

До складу апарату РДА входять відділи організаційної і  
кадрової роботи, загальний, контролю, юридичний, фінансо-  
во-господарський, з питань мобілізаційної та оборонної робо-  
ти, внутрішньої політики, з питань режимно-секретної роботи.

Функціональними підрозділами МДА є управління, від-  
діли, служби, інспекції та архіви. Перелік структурних підрозділів  
МДА визначає голова держадміністрації на основі Примірного  
переліку, затвердженого Кабінетом Міністрів України (поста-  
нова КМ України № 821 від 18 травня 2000 р з наступними



змiнами). Голова МДА за погодженням з відповідним центральним органом виконавчої влади має право утворювати в межах граничної чисельності, встановленого фонду оплати праці працівників і видатків на утримання адміністрації структурні підрозділи, не передбачені Примірним переліком. З метою забезпечення цілісності виконавчої влади функціональні підрозділи МДА підзвітні та підконтрольні як головам МДА, так і відповідним центральним органам виконавчої влади (ЦОВВ).

Співвідношення структурних підрозділів МДА на рівні області і району має такий вигляд. У складі ОДА і РДА функціонують такі підрозділи (назви підрозділів РДА вміщено у дужках): 1) головне управління сільського господарства і продовольства (управління сільського господарства і продовольства); 2) головне управління економіки (управління економіки); 3) головне управління праці та соціального захисту населення (управління праці та соціального захисту населення); 4) головне фінансове управління (фінансове управління); 5) управління промисловості, енергетики, транспорту і зв'язку - в Донецькій, Запорізькій, Харківській, Луганській ОДА - головні управління; 6) управління вугільної промисловості - створюється в разі потреби; 7) управління капітального будівництва; 8) управління житлово-комунального господарства; 9) управління містобудування та архітектури (відділ містобудування, архітектури та житлово-комунального господарства); 10) управління з надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС у Волинській, Житомирській, Київській, Рівненській і Чернігівській областях, окремо функціонують управління у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (відділ з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення); 11) управління освіти і науки (відділ освіти); 12) управління охорони здоров'я; 13) управління культури (відділ культури); 14) управління з питань молоді, спорту та туризму (відділ з питань молоді і спорту); 15) управління у справах преси та інформації; 16) управління з питань внутрішньої політики; 17) управління державної ветеринарної медицини (управління державної ветеринарної медицини); 18) управління з питань майна комунальної власності - у разі делегування радами повноважень з управління майном; 19) управління з питань державних корпоративних прав - у разі потреби; 20) управління зовнішніх зносин та зовнішньоекономічної діяль-

ності; 21) відділ у справах національностей і міграції; 22) відділ у справах релігій; 23) інспекція державного технічного нагляду; 24) інспекція якості та формування ресурсів сільськогосподарської продукції; 25) служба у справах неповнолітніх (служба у справах неповнолітніх); 26) державний архів області (архівний відділ).

Типові положення про структурні підрозділи МДА затверджуються постановами Кабінету Міністрів України на підставі пропозицій відповідних центральних органів виконавчої влади. Зокрема, Кабінет Міністрів України затвердив типові положення про управління житлово-комунального господарства облдержадміністрації (постанова № 2402 від 31 грудня 1999 р.), про Головне управління економіки обласної, Київської міської державної адміністрації та управління економіки Севастопольської міської державної адміністрації (постанова № 1666 від 13 грудня 2001 р.), про архівний відділ районної державної адміністрації (постанова № 2086 від 28 грудня 1998 р.), про відділ освіти районної, районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації (постанова № 347 від 11 березня 1999 р.), про відділ з питань молоді та спорту районної, районної у м. Севастополі державної адміністрації (постанова № 1879 від 22 грудня 2000 р.) тощо. На основі типових положень розробляються і головою МДА затверджуються положення про структурні підрозділи відповідної держадміністрації.

Організаційно-процедурні питання внутрішньої діяльності МДА регулюються регламентами відповідних держадміністрацій, затвердженими головами цих держадміністрацій. Типовий регламент місцевої державної адміністрації затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 2263 від 11 грудня 1999 р. (із змінами, внесеними постановою КМ України № 335 від 13 березня 2002 р.). Типовий регламент передбачає, що робота МДА проводиться за перспективними (річними), поточними (квартальними), а в разі потреби - оперативними (місячними, тижневими) планами, що їх затверджує голова МДА.

Поряд з місцевими державними адміністраціями на місцях функціонують територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, які структурно не входять до складу МДА. В багатьох випадках наявність самостійних територіальних підрозділів відомств встановлено законами України, що забезпечує певну стабільність їх організаційної структури та її відок-

ремленість від МДА. Зокрема, Закон про Службу безпеки України в ст. 11 визначив як організацію регіональних органів СБУ, так і їх незалежність від органів місцевої державної адміністрації. Закон про міліцію в ст. 7 визначив організацію та підпорядкованість міліції. Частина 13 ст. 7 передбачає звітування керівників територіальних підрозділів перед відповідними радами про стан боротьби із злочинністю та охорони громадського порядку, але не визначає форми взаємодії з МДА. Загалом близько 20 ЦОВВ мають свої територіальні підрозділи, які не входять до складу МДА. Певною мірою це впливає на цілісність здійснення виконавчої влади на місцях.

Саме тому указом Президента України № 1035/96 від 5 листопада 1996 р. (із змінами) встановлено, що керівники територіальних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (крім СБУ), підзвітні та підконтрольні головам місцевих державних адміністрацій з питань, що віднесені законодавством до компетенції МДА, а призначення цих керівників проводиться з обов'язковим погодженням з головами відповідних МДА.

Подальше вдосконалення виконавчої влади на місцях визначається спроможністю розв'язувати існуючі проблеми.

Певна напруженість спостерігається у відносинах між місцевими державними адміністраціями і радами на рівні району і області. Ради як представницькі органи звітують перед виборцями за діяльність місцевих держадміністрацій, на яку вони реально вплинути не можуть. Розмиванню відповідальності МДА та місцевих рад сприяє нечіткість розподілу повноважень на власні і делеговані, здебільшого умовність застосування визначення "делеговані повноваження".

Потрібно звернути увагу на те, що згідно з п. 7 р. XV Конституції України до березня 1998 р. голови МДА здебільшого одночасно були і головами відповідних місцевих рад. Стаття 12 Закону про місцеві державні адміністрації заборонила головам МДА, їх заступникам, керівникам структурних підрозділів мати представницький мандат. Унаслідок цього окремі приклади суміщення посад голів МДА і голів відповідних рад розглядалися як незаконні (за винятком МДА в м. Києві). Конституційний суд України рішенням № 16-рп/2001 від 4 грудня 2001 р. визнав відповідне положення ст. 12 Закону про місцеві державні адміністрації таким, що не відповідає чинній Конституції. Однак після ви-

борів до місцевих рад у березні 2002 р., в результаті активної участі у них керівників МДА та їх структурних підрозділів, загострюється питання про відповідність стандартам демократичного суспільства такого порядку, коли місцевий бюджет визначають, виконують і затверджують виконання ті самі особи.

Відповідальність місцевих державних адміністрацій за здійснення на рівні областей та районів більшості виконавчих функцій самоврядування в багатьох випадках позбавляє їх можливості займати неупереджену державницьку позицію, об'єктивно інформувати державні органи вищого рівня про стан справ на місцях. За умов значної плинності керівників держадміністрацій відповідні призначення здійснюються переважно із представників місцевих еліт. Тож згодом у центральних органах державної влади ці керівники наполегливо лобіюють передусім місцеві інтереси.

На зміст і обсяг функцій МДА в перспективі може вплинути і розширення повноважень самоврядування, зумовлене як внутрішніми, так і зовнішніми чинниками. Зокрема, Рекомендації з місцевої та регіональної демократії в Україні (1998 р.) містять вимоги до України як члена Ради Європи про "проведення найважливіших демократичних реформ по всій країні для того, щоб обрані обласні, районні та міські ради мали свої власні адміністрації, підпорядковані і підзвітні перед ними".

Вимагає уточнення розподіл повноважень та функцій між МДА та органами місцевого самоврядування. При цьому треба врахувати, що гарантує дотримання закріплених у Конституції України прав і свобод людини і громадянина держава, а не місцеве самоврядування. Ймовірно, МДА мають бути звільнені від реалізації значної частини економічних і соціальних функцій, які за чинним законодавством делегують їм органи самоврядування. Однак контроль за використанням державних трансфертів має покладатися саме на держадміністрації.

Суттєвою проблемою є те, що поза структурою МДА перебувають територіальні органи багатьох міністерств та відомств. При цьому до функцій МДА віднесено і такі, які реалізують переважно саме ці органи. Зокрема, йдеться про охорону громадського порядку (Міністерство внутрішніх справ), державний контроль за станом фінансової дисципліни, обліку та звітності (Головне контрольно-ревізійне управління), державний контроль за додержанням законодавства про захист прав

споживачів (Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації) тощо.

Доцільно звернути увагу, якою мірою вирішенню цих питань може сприяти перетворення МДА на органи, що представляють на відповідній території главу держави, уряд і всі центральні органи виконавчої влади. Необхідним видається розширення участі МДА в управлінні державними підприємствами та іншими суб'єктами господарювання, частка яких перебуває у державній власності, зокрема і через включення представників МДА до органів управління такими підприємствами (наглядні ради).

Варто застерегти від спрощеного сприйняття наявних проблем. Зокрема, реалізації ініціативи окремих держадміністрацій оптимізувати і спростити структуру державного управління на місцях перешкоджає необхідність істотного коригування великої кількості чинних правових актів. Останнім часом активно дебатуються питання про виборність керівників МДА. Однак навіть призначені керівники економічно розвинених регіонів сьогодні порушують питання про побудову відносин з урядом на договірних засадах, не відчуючи своєї причетності до здійснення урядової політики. Тож чи залишаться місцеві адміністрації по-справжньому державними в разі переходу до виборності їх керівників? Важливо усвідомлювати, що розв'язання актуальних завдань здійснення виконавчої влади на місцях потребує як виважених, продуманих рішень, так і копіткої, наполегливої роботи.

# Розділ 5

## Ресурсне забезпечення виконавчої влади

### 5.1. Правове забезпечення виконавчої влади

Ефективність виконавчої влади значною мірою залежить від стану її правового забезпечення, тобто наявності прийнятих компетентними органами в установленому порядку юридичних норм, які регулюють порядок утворення, організацію і діяльність виконавчої влади та правовий механізм реалізації цих норм. Таке забезпечення в Україні здійснюють Верховна Рада України, Президент України та самі органи виконавчої влади, перш за все Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади, а в окремих випадках - Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції, а в перспективі - адміністративні суди.

Верховна Рада України як єдиний законодавчий орган держави регулює питання організації і діяльності органів виконавчої влади шляхом видання нормативних актів у формі Конституції України та законів. Актами Президента визначається, як правило, структура центральних органів виконавчої влади, їх повноваження, здійснюється призначення їх керівників. Певною компетенцією у сфері унормування власної діяльності наділені й самі органи виконавчої влади та їх керівники. Це торкається, переважно, кадрових питань та встановлення процесуальної регламентації порядку здійснення ними своїх повноважень.

Система органів виконавчої влади в Україні вклучає Кабінет Міністрів як вищий орган виконавчої влади, центральні органи виконавчої влади - міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом, місцеві державні адміністрації в областях та районах, містах Києві і Севастополі. Ступінь правової регламентації кожної з цих ланок є різною, хоча в цілому "виконавча влада - це єдина гілка влади, органи якої до цього часу не мають відповідного законодавчого оформлення".

\* *Селен М* Розвиток законодавства про органи виконавчої влади // *Зб наук пр УАДУ - К Вид-во УАДУ - 1999 - Вип I - С 12*



Чільне місце у правовому забезпеченні виконавчої влади належить Конституції України. Попередня конституція та проекти конституцій, що не набрали законної сили, по-різному регулювали статус органів виконавчої влади\*. На сьогодні більшість норм, що регулюють діяльність виконавчої влади, зосереджені у розділі VI Конституції “Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади” (ст. 113-120). У цьому розділі визначено статус Кабінету Міністрів як вищого органу в системі органів виконавчої влади (ст. 113), у загальних рисах виписаний порядок його формування та припинення діяльності (ст. 114,115), визначені основні повноваження (ст. 116), а ч. 2 ст. 120 вказує, що “організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України”. Така практика конституційно-правового регулювання виконавчої влади, в основному, відповідає європейському досвіду. Наприклад, у Конституції Французької Республіки діяльності Ради міністрів присвячено невеликий за обсягом розділ III “Уряд”, який містить усього чотири статті. Водночас, французька Конституція окремим, досить детально виписаним розділом з 18 статей регулює відносини уряду з парламентом\*\*. Відносини Кабінету Міністрів з Верховною Радою та Президентом в Україні, зокрема щодо контролю з боку парламенту та глави держави за діяльністю уряду, відрегульовані низкою конституційно-правових норм, які містять різні статті поза межами шостого розділу Конституції\*\*\*. У зв’язку з цим існує необхідність більш чітко виписати норми, які гарантували б діяльність виконавчої влади як самостійної гілки державної влади, не перетворюючи її ні на виконавчий орган Верховної Ради, ні на структурний підрозділ Адміністрації Президента.

З метою більш адекватного закріплення принципу розподілу влади в Україні на законодавчу, виконавчу та судову було б доцільно також у Конституції чи спеціальному законі про виконавчу владу більш чітко з’ясувати її правову природу, сутність та засади, адже сьогодні практично жодним нормативно-пра-

\* *І словченко В, Кичоть П* Статус Кабінету Міністрів (аналітичний огляд) // Юрид. вісн. України - 2002 - № 31 - С 14

\*\* Конституции государств Европейского Союза - М : Инфра - 1997. - С 669 - 671

\*\*\* *Іващенко В І* Засади контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України з боку Президента України та Верховної Ради України // Українське адміністративне право. Актуальні проблеми реформування // 36 наук пр - Суми ВВП “Мрія-1” - 2000 - С 35

вовим актом не з'ясовано, що таке власне виконавча влада, хто її визначає і формує (тільки в термінологічному словнику, який міститься в розділі VII Концепції адміністративної реформи, зроблено спробу визначити поняття “виконавча влада” та “орган виконавчої влади”).

На жаль, з 1996 р. в Україні не прийнято жодного закону, який врегулював би питання діяльності Кабінету Міністрів та центральних органів виконавчої влади в цілому, хоча такі спроби й були. Вето Президента України на Закон “Про Кабінет Міністрів України” парламент не подолав, хоч воно двічі розглядалося на пленарному засіданні Верховної Ради. Правовим анахронізмом видається сьогодні думка про те, що “до прийняття окремого закону про Кабінет Міністрів залишаються чинними положення Закону “Про Раду Міністрів Української РСР” від 19 грудня 1978 р. в тій частині, яка не суперечить новій Конституції”<sup>\*</sup>.

Очевидною є необхідність активізації законотворчої роботи Верховної Ради України у напрямі більш повного і своєчасного нормативного забезпечення діяльності виконавчої влади в Україні. Слушною є думка про доцільність розробки і прийняття в перспективі кодифікованого законодавчого акта з орієнтовною назвою “Про організацію виконавчої влади в Україні”<sup>\*\*</sup>. Але наразі проблематичним видається і можливість оперативного прийняття навіть окремих законів, передбачених Концепцією адміністративної реформи, особливо з огляду на проголошену Президентом політичну реформу в Україні, метою якої є перехід до парламентсько-президентської форми правління, що неминуче потягне за собою необхідність внесення змін до Конституції та чинних законів. Очевидно, що без прийняття Закону “Про Кабінет Міністрів України” створити сильну виконавчу владу, яка б на рівних умовах співпрацювала з законодавчою і судовою, не вдасться.

Президент України в Указі “Про систему центральних органів виконавчої влади” від 15 грудня 1999 р. № 1572 як на одну з причин його видання вказує на відсутність законодавчого врегулювання системи центральних органів виконавчої влади. Не досить чіткий розподіл компетенції між Верховною Ра-

<sup>\*</sup> Коментар до Конституції України - К Ін-т законодавства Верховної Ради України - 1996 - С 253

<sup>\*\*</sup> Кивалов С В *Бит.ЛР* Адміністративне право України Навч -метод посіб - О Юрид лт -2002 -С 278

дою і Президентом щодо реалізації повноважень із створення, реорганізації і ліквідації центральних органів виконавчої влади став причиною розгляду проблеми в Конституційному суді. Діяльність Конституційного суду як єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні, рішення і висновки якого є остаточними і не підлягають оскарженню, також виступає важливим елементом правового забезпечення виконавчої влади. Так, Конституційний суд у своєму рішенні від 6 липня 1998 р. визнав, що конституційне повноваження Президента щодо створення, реорганізації і ліквідації центральних органів виконавчої влади не пов'язується з наявністю законів стосовно організації та діяльності центральних органів виконавчої влади. Хоча на думку окремих дослідників, згідно із змістом пункту 12 ст. 92 Конституції України, дії Президента з організації і врегулювання діяльності центральних органів виконавчої влади все ж таки мають бути оформлені у вигляді законів України\*.

В іншій справі Конституційний суд дійшов висновку про те, що посади прем'єр-міністра, першого віце-прем'єр-міністра, міністрів хоча й належать до політичних і не віднесені до категорій посад державних службовців, все ж несумісні із статусом народного депутата України, а тому зазначені посадовці не можуть одночасно бути членами парламенту. Рішення і висновки Конституційного суду як єдиного органу конституційної юрисдикції й надалі матимуть важливе значення для правового врегулювання окремих питань діяльності органів виконавчої влади. Останнє слово буде за Конституційним судом і в справі щодо конституційності запровадження в Україні посад Державного секретаря Кабінету Міністрів України та державних секретарів міністерств, їх перших заступників та заступників.

Серйозною проблемою є правове забезпечення утворення та діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Постановою Верховної Ради України від 7 лютого 1992 р. № 2106-ХІІ "Про звіт Кабінету Міністрів України про здійснення та ефективність заходів щодо соціального захисту населення і внутрішнього ринку України" право визначати структуру українського уряду було надано Президенту. До цього моменту утворення реорганізація та ліквідація державних

\* Крутчак О.Д. Проблеми правового регулювання організації і діяльності органів виконавчої влади // Українське адміністративне право. Актуальні проблеми реформування // 36 наук пр. - Суми ВВП "Мрія-1" - 2000 - С 33

комітетів, за винятком Комітету державної безпеки, були прерогативою Кабінету Міністрів України відповідно до положень Закону Української РСР "Про перелік міністерств та інші центральні органи державного управління Української РСР" від 13 травня 1991 р.

Положення чинної Конституції не дають однозначної відповіді, чи повинна діяльність зазначених органів регулюватися одним законом, чи для кожного з них необхідно приймати окремий закон. Але практика складається так, що закони врегульовують лише повноваження окремих центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом. Такими є, наприклад, закони "Про антимонопольний комітет України" від 23 листопада 1993 р., "Про державну податкову службу в Україні" від 4 грудня 1990 р., "Про Службу безпеки України" від 25 березня 1992 р. Водночас, діяльність окремих центральних органів виконавчої влади з спеціальним статусом - Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Державного комітету ядерного регулювання України та деяких інших - врегульована Указами Президента. Відсутність статутних законів призводить інколи до виникнення спорів відносно повноважень конституційних органів щодо врегулювання структури центральних органів виконавчої влади. Зокрема, предметом розгляду в Конституційному суді України був Указ Президента "Про Міністерство інформації" від 13 листопада 1996 р. №1061, яким глава держави підпорядкував Державне інформаційне агентство України та Державний комітет телебачення і радіомовлення України Міністерству інформації України\*. А статус такого важливого органу виконавчої влади із спеціальним статусом як Фонд державного майна взагалі відрегульовано постановою Верховної Ради "Про тимчасове положення про Фонд державного майна України" від 7 липня 1992 р. Хоча в пункті 2 Концепції адміністративної реформи міститься норма, яка прямо вказує, що центральні органи виконавчої влади діють на підставі положень, які затверджує Президент України.

Жодного закону, який визначив би правовий статус центрального органу як особливої ланки виконавчої вертикалі, встановив їх структуру, критерії розмежування міністерств та інших центральних органів, в Україні не прийнято, тому основну ро-

\* Скамороха В. Адміністративна реформа в Україні: потрібне законодавче забезпечення // Право України - 1999 - № 7 - С. 23-25.

боту з правового забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади здійснює саме Президент України. Та й приймати Закон з умовною назвою “Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади”, не маючи закону “Про Кабінет Міністрів України”, нелогічно. Потребує також більш якісного нормативного забезпечення діяльності урядових комітетів як якісно нової організаційної форми роботи уряду.

На сьогодні чинним є “Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України”, затверджене Указом Президента від 12 березня 1996 р № 179/96, в тексті якого, зокрема, зазначається, що міністерство у своїй діяльності керується Конституцією 1978 р та Конституційним договором між Президентом та Верховною Радою України, тобто правовими актами, які давно втратили чинність.

Серед нормативних актів Президента у сфері регулювання системи центральних органів виконавчої влади особливе місце займає Указ “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” від 22 07 1998 р. Цим указом затверджена Концепція адміністративної реформи в Україні, покладена в основу реформування, зокрема і виконавчої вертикалі. Залишається проблемою збереження за нею і надалі ролі “базового методологічного документа стосовно реформування усіх управлінських структур виконавчої влади”<sup>\*</sup>. Існує загроза того, що при підготовці нових концептуальних актів (концепцій, стратегій тощо) з проблем адміністративного реформування буде втрачена наступність, що призведе до правових колізій.

У контексті реалізації Концепції адміністративної реформи Президент впродовж останніх років видав укази, якими встановлена діюча на сьогодні структура центральних органів виконавчої влади “Про систему центральних органів виконавчої влади” від 15 грудня 1999 р № 1572 / 99, “Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади” від 15 грудня 1999 р № 1573/99, “Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні” від 29 травня 2001 р № 345/2001. Саме ці акти глави держави є на сьогодні базовими з унормування структури центральних органів виконавчої влади в Україні. Хоча, як вже зазначалося, ставлення до них з боку політиків та правників неоднозначне, про що свідчить хоча б той факт, що група

<sup>\*</sup> *Авер'янов В.* Адміністративна реформа і правова наука // *Право України* 2002. № 3. С. 23.

депутатів Верховної Ради України звернулася до Конституційного суду з поданням про визнання неконституційним запровадження в Україні посад Державного секретаря Кабінету Міністрів України та державних секретарів міністерств, їх перших заступників та заступників.

Поряд з нормативними актами Президента України певне значення у сфері правового забезпечення діяльності органів виконавчої влади мають його індивідуальні акти у формі розпоряджень, зокрема ті, якими здійснюється призначення та звільнення посадових осіб у межах, визначених законодавством.

Хоч основні аспекти формування і функціонування органів виконавчої влади вирішені конституційно-правовими та законодавчими нормами, а також актами Президента, значний за обсягом масив правових норм, що регулюють виконавчу владу, містять підзаконні акти, які є результатом нормотворчості самих органів виконавчої влади, перш за все уряду. Кабінет Міністрів на основі та на виконання Конституції України, актів Президента України видає в межах своєї компетенції постанови і розпорядження, обов'язкові для виконання на території України.

Особливе значення мають регламенти Кабінету Міністрів, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, наприклад, "Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України", затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 р. № 915, "Регламент Національної комісії регулювання електроенергетики України", затверджений постановою НКРЕ від 14 лютого 2000 р. № 133, "Регламент роботи Національної служби посередництва і примирення", затверджений наказом НСПП від 21 січня 2001 р. № 44 тощо. Але на сьогодні більшість органів виконавчої влади не унормували свою процесуальну діяльність і не мають своїх регламентів. Водночас регламенти однотипових органів часто суттєво відрізняються один від одного. Слушною є думка про необхідність встановлення єдиних правових принципів і єдиної методологічної бази при вирішенні цього питання\*.

Кабінет Міністрів України наділений компетенцією створювати урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції) в межах передбачених на цю мету коштів шляхом видання відповідних постанов. Ці органи утворюються

\* Державна виконавча влада в Україні. Формування та функціонування // 36. наук. пр. / Кол. авт.; Наук. кер. Н.Р.Нижник. - К.: Вид-во УАДУ. - 2000. - С. 245.



і діють у складі відповідних центральних органів виконавчої влади та їм підпорядковуються. Керівників урядових органів державного управління призначає на посади та звільняє з посад теж Кабінет Міністрів України за поданням керівника відповідного центрального органу виконавчої влади.

Кабінет Міністрів має можливість опосередковано впливати на правове регулювання виконавчої влади, використовуючи надане йому Конституцією право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України.

Прем'єр-міністр вносить Президентові подання щодо утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади, призначення на посади та звільнення з посад їх керівників. Тобто глава уряду позбавлений права змінювати структуру центральних органів виконавчої влади, але має юридичну можливість ініціювати такі зміни.

Більш повно законодавчим регулюванням охоплено діяльність місцевих органів виконавчої влади - місцевих державних адміністрацій. Вперше в Україні інститут місцевих державних адміністрацій був запроваджений Законом "Про Представника Президента України" від 5 березня 1992 р., яким місцеві органи виконавчої влади відокремлювалися від органів місцевого та регіонального самоврядування\*. Це сприяло створенню єдиної системи органів виконавчої влади на чолі з Президентом України та роздержавленню місцевих рад. Указом Президента від 14 квітня 1992 р. № 252 було затверджене "Положення про місцеву державну адміністрацію", відповідно до ч. 3 якого обласні, Київська і Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації становлять єдину систему державної виконавчої влади на місцях. Мали місце спроби скасування інституту місцевих державних адміністрацій, і суперечку про його доцільність розв'язала лише Конституція 1996 р., ч. 1 ст. 118 якої встановила, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві і Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Основним нормативно-правовим актом, який унормовує їх діяльність сьогодні, є прийнятий 9 квітня 1999 р. Закон "Про місцеві державні адміністрації". Водночас низку питань організації та діяльності місцевих державних адміністрацій врегульовано актами Кабінету Міністрів України: по-

\* Державне управління. Теорія і практика / За заг. ред. проф. Авер'янова В.Б. - К.: Юрінком Інтер, - 1998. - С. 166.

становою "Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій" від 18 травня 2000 р. № 821, "Про затвердження Порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій" від 29 липня 1999 р. № 1374 тощо. Кабінет Міністрів України постановою від 11 грудня 1999 р. затвердив також Типовий регламент місцевої державної адміністрації.

Низкою особливостей характеризується правове забезпечення органів виконавчої влади в Автономній Республіці Крим, що породжує певні політико-правові проблеми. Правове регулювання системи органів виконавчої влади в АРК здійснює Конституція України та Конституція Автономної Республіки Крим. Вказаними актами визначається структура органів виконавчої влади в АРК, порядок призначення їх керівників та організаційно-правові відносини, які виникають між урядом України та органами виконавчої влади автономії. З позиції єдності і структурованості виконавчої влади у державі алогічним є те, що "Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі виконавчої влади України є повністю усунутим від формування персонального складу та структури Ради міністрів АРК, міністерств, республіканських комітетів Криму"\* . Спірними є також положення ч.6 ст. 38 Конституції АРК, відповідно до якої Рада міністрів Автономної Республіки Крим у межах своєї компетенції має право скасовувати акти міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим, інших підвідомчих їй органів, а з питань виконання державних функцій і повноважень - також акти місцевих державних адміністрацій, якщо вони прийняті з порушенням Конституції України, законів України, актів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України. Адже такою компетенцією не наділений навіть Кабінет Міністрів України, який може тільки звернутися до Президента з пропозицією про скасування таких актів. Безумовно, ці та подібні проблеми треба розглядати у більш широкому контексті вдосконалення правового забезпечення діяльності виконавчої влади не лише в Автономній Республіці Крим, а й в Україні в цілому.

Особливості правового регулювання здійснення виконавчої влади в столиці України - Києві та м. Севастополі передба-

\* Дуда А. Кабінет Міністрів України й виконавча влада в Автономній Республіці Крим організаційно-правові відносини // Зб наук пр УАПУ - К Вид-во УАДУ. 1999 - Вип 2 - Ч I - С 238.

чені ч. 2 ст. 118 Конституції України та нормами Закону України "Про столицю України - місто-герой Київ" від 15 січня 1999 р. Окремі питання їх діяльності відрегульовано актами Кабінету Міністрів України. Так, примірна структура Київської міської державної адміністрації та районних у місті Києві адміністрацій встановлена Постановою Кабінету Міністрів України "Про примірні переліки управлінь, відділів, інших структурних підрозділів Київської міської та районної у місті Києві державних адміністрацій" від 27 квітня 2000 р. № 733.

Отже, основним елементом у правовому забезпеченні виконавчої влади в Україні є наявність загальнообов'язкових норм, що регулюють порядок утворення, організації та діяльності органів виконавчої влади. Водночас у контексті проблеми правового забезпечення діяльності виконавчої влади можна розглядати право Кабінету Міністрів України та інших органів державної влади виступати суб'єктами права на конституційне подання щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України, зокрема тих, що регулюють діяльність виконавчої влади. Спектр засобів правового забезпечення діяльності виконавчої влади розшириться також із становленням в Україні адміністративної юстиції.

### *Список використаної літератури*

1. *Авер'янов В.* Адміністративна реформа і правова наука // *Право України.* - 2002. - № 3. - С. 23.
2. *Головченко В., Кікоть П.* Статус Кабінету Міністрів (аналітичний огляд) // *Юрид. вісн. України.* - 2002. - № 31. - С. 14.
3. *Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування* // *Зб. наук. праць / Кол. авт.; Наук. кер. Н.Р. Нижник.* - К.: Вид-во УАДУ. - 2000. - С. 245.
4. *Державне управління. Теорія і практика / За заг. ред. проф. Авер'янова В.Б.* - К.: Юрінком Інтер. - 1998. - С. 166.
5. *Дуда А.* Кабінет Міністрів України й виконавча влада в Автономній Республіці Крим: організаційно-правові відносини / *Зб. наук. пр. УАДУ.* - Вип. 2. - Ч. 1. - К.: Вид-во УАДУ. - 1999. - С. 236-241.
6. *Іващенко В.І.* Засади контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України з боку Президента України та Верховної Ради України // *Українське адміністративне право: Актуальні проблеми реформування* // *Зб. наук. пр.* - Суми, ВВП "Мрія-1". - 2000. - С. 34-37.

7. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навч.-метод. посіб. - О.: Юрид. літ. - 2002. - 312 с.
8. Коментар до Конституції України. - К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України. - 1996. - 376 с.
9. Конституции государств Европейского Союза. - М.: Инфра, 1997. - 816 с.
10. Конституційне право України / За ред. Погорілка В.Ф. - К.: Наук. думка. - 1999. - 735 с.
11. Крупчан О.Д. Проблеми правового регулювання організації і діяльності органів виконавчої влади // Українське адміністративне право. Актуальні проблеми реформування // Зб. наук. пр. - Суми: ВВП "Мрія-1". - 2000. - С. 32-34.
12. Макаренко Г. Або депутат, або урядовець // Юрид. вісн. України. - № 28. - С. 3.
13. Рішення Конституційного суду від 6 липня 1998 р.
14. Селівон М. Розвиток законодавства про органи виконавчої влади // Зб. наук. пр. УАДУ. - Вип. I. - К.: Вид-во УАДУ. - С. 12.
15. Скомороха В. Адміністративна реформа в Україні: потрібне законодавче забезпечення // Право України. - 1999. - № 7. - С. 21-27.

## 5.2. Кадрове забезпечення державної служби

Кадрове забезпечення є однією з основних складових державної служби, необхідною умовою її організації, функціонування і розвитку. Цей процес розвивається на засадах і в межах державної кадрової політики. Єдина стратегія, пріоритети і принципи кадрового забезпечення державного апарату надають цій діяльності творчої спрямованості, системності, сприяють укомплектуванню апарату професійно підготовленими працівниками.

Одна з центральних проблем зміцнення державності - забезпечення стабілізації апарату органів державної виконавчої влади, адже від якісних і кількісних характеристик кадрів органів державного управління залежить можливість державної служби забезпечувати ефективний взаємозв'язок владних структур і суспільства, здійснювати управлінські функції, дотримуватися інтересів, прав і свобод громадян.

Суттєве зміцнення кадрового потенціалу державної служби органів виконавчої влади, залучення й утримання на дер-

жавній службі професіоналів високого класу, які володіють сучасними технологіями управління, можливе завдяки використанню комплексу механізмів: правових, організаційних, управлінських, матеріальних, фінансово-економічних, освітніх, контрольних тощо.

Отже, продумана система механізмів, чітке визначення суб'єктів роботи з кадрами, розмежування їх повноважень, використання всієї багатоманітності кадрових технологій дають змогу надати роботі з персоналом державної служби і зокрема в органах виконавчої влади усвідомленого характеру, зробити її більш ефективною.

Чим характеризується сучасне кадрове забезпечення в органах виконавчої влади? Характерними для нього є: висока динаміка змін структури і плинності кадрів; вікова та статева диспропорція за групами заміщуваних посад, стажем роботи, освітою, низький рівень усвідомлення значною частиною кадрів державного управління нової ролі держави в умовах переходу до ринкової економіки тощо.

Суттєвий негативний вплив на стан кадрового корпусу державної служби справляє перманентна реорганізація структури органів виконавчої влади, низька соціальна захищеність державних службовців, часом невинувата дискредитація кадрів державної служби в засобах масової інформації.

Негативно впливає на зміцнення кадрового потенціалу державної служби часта зміна перших осіб. Прихід на керівні посади нових осіб, як правило, супроводжується зміною всієї команди, кадровим перетасуванням апарату. При цьому не завжди враховуються кваліфікація, професіоналізм, ділові й особисті якості співробітників. Безперечно, обґрунтоване оновлення персоналу державної служби необхідне. Проте воно не повинно залежати лише від суб'єктивної волі нового керівника.

У зв'язку з цим, можливо, доцільно було б встановити межі, квоти оновлення складу працівників апарату в разі зміни керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Заходи щодо стабілізації кадрового корпусу, прийняті в другій половині 90-х рр., на жаль, не дали бажаних результатів з підвищення якісного складу державних службовців. Значна кількість працівників міністерств, державних комітетів, місцевих державних адміністрацій об'єктивно відчуває вплив минулого досвіду. Інша частина державних службовців формувала-

ся в умовах панування кризи соціальних цінностей, трансформації світогляду, панування правового нігілізму в управлінні кадровими процесами і відносинами.

Зазначені фактори обумовлюють прояви суб'єктивізму, протекції, принципу особистої відданості, політичного аганжування, симпатій та антипатій при висуванні на керівні посади.

Негативно впливає на зміцнення кадрового потенціалу державної служби органів виконавчої влади недооцінка морально-етичного фактора при прийомі на службу, і особливо при висуванні на керівні посади. Це одна з причин корупції, хабарництва, бюрократизму, інших негативних явищ, які знижують авторитет органів влади, викликають недовіру до державної служби з боку населення.

Якість кадрового потенціалу органів виконавчої влади перебуває в безпосередній залежності від матеріального фактора достойної оплати праці державних службовців, підвищення їх статусу, соціальних гарантій, правової і соціальної захищеності, законодавчого утвердження основних принципів кадрової політики, які стимулювали б ефективну діяльність державних службовців, визначали чіткий порядок їх росту по службі.

Варто відзначити і той факт, що темпи підвищення професійного рівня державних службовців відстають від динамічних змін у суспільних відносинах, потреб формування ефективного державного управління. Наявні кадрові технології не стали дійовими інструментами підвищення професіоналізму державних службовців. Значно впливає на якість складу державних службовців рівень кадрової культури керівників, статус і професіоналізм кадрових служб органів виконавчої влади, їх відповідальність за якість і раціональне використання професійного потенціалу особи державного службовця.

Динаміка розвитку державної служби як соціально-правового і професійного інституту відстає від завдань її функціонування в суспільстві. Причому це стосується як питань організації, так і питань забезпечення управління кадровими процесами. Особливо гостро це проявляється у відсутності нормативних вимог з удосконалення професіоналізму, правової і етичної культури державних службовців, а також у сфері забезпечення їхньої соціальної захищеності, регулювання прав, обов'язків, відповідальності, пов'язаних з проходженням державної служби, а також примусової участі у виборчих кампаніях.

Незадовільні темпи проведення адміністративної реформи, невизначеність напрямів політичної реформи в Україні сто-



совно сфери виконавчої влади теж негативно впливають на розробку науково обґрунтованих моделей прогнозу щодо потреб у кадровому забезпеченні органів виконавчої влади.

Незважаючи на значні позитивні зрушення у сфері підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, а саме застосування технології дистанційного навчання, утворення елітних груп з числа керівних посад державної служби і змін в організації їх навчання тощо, тут теж залишаються проблеми. На жаль, практика свідчить, що навчання державних службовців недостатньо пов'язане з виконанням їх службових обов'язків, з передбачуваним підвищенням їх по службі. Не приділяється належна увага навчанню резерву кадрів, організації ефективної самоосвіти державних службовців, включаючи організацію їх консультування.

Отримання додаткової професійної освіти не підкреслюється відповідною мотивацією, матеріальними і моральними стимулами, недостатньо пов'язане з оплатою праці державних службовців, з їх просуванням по службі. Необхідно розробити і запровадити механізм прямої залежності просування по службі державного службовця від його кроків щодо підвищення свого професійного рівня.

Отже, аналіз і оцінка сучасного стану кадрового забезпечення державної служби свідчить про складність, багатомірність і певну суперечливість цього процесу. Його не можна зводити до вузькотехнологічних дій, обмежувати рішенням лише організаційно-управлінських завдань. Положення, коли кадрове забезпечення ототожнюється лише з мінімальною плінністю кадрів, повною укомплектованістю (бажано за рахунок "своїх" людей), стабільністю керівництва сьогодні є недопустимим.

Відтак постають нові завдання, спрямовані на усвідомлення природи, змісту кадрового забезпечення, визначення стратегії і тактики цього процесу. З урахуванням зазначеного, кадрове забезпечення державної служби повинно мати характер цілеспрямованої предметно-практичної діяльності, спрямованої на укомплектування професійно підготовленими працівникам органів державного управління, які здатні на рівні сучасних вимог і на засадах закону здійснювати в межах своїх посадових повноважень завдання і функції цих органів. Тому важливо визначити:

- цілі і завдання кадрового забезпечення державного апарату в цілому і органів виконавчої влади зокрема;

- розробити обґрунтовані кількісні й якісні параметри його персоналу;

- забезпечити його професійний розвиток і максимально ефективно використання здібностей працівників (реалізацію кар'єри, стимулювання високої якості й ефективності праці).

Головним стратегічним завданням кадрового забезпечення державної служби в органах виконавчої влади є формування високопрофесійного, стабільно й оптимально збалансованого, компактного, демократично орієнтованого апарату органів виконавчої влади (як на центральному, так і на місцевому рівні), який здатний ефективно, гнучко і послідовно забезпечувати виконання завдань і функцій держави, створення та встановлення єдиного правового простору.

У змістовному плані кадрове забезпечення включає в себе реалізацію багатьох заходів (організаційних, освітніх, управлінських, економічних), спрямованих на забезпечення потреб державних органів у кадрах певної спеціалізації і кваліфікації. Іншими словами, кадрове забезпечення - це ціла система кадрових процесів, спеціально спрямованих на:

- прогнозування і планування підготовки кадрів;

- оновлення і збереження наступності державних службовців, їх професійний розвиток;

- стимулювання якості праці та службове просування тощо.

Отже, кадрове забезпечення державної служби спрямоване на вирішення багатьох завдань, пріоритетність яких залежить від конкретних умов, виду і рівня державного органу, завдань його діяльності. Сутність його у випереджувальному нарощуванні кількості спеціалістів для оновлення складу державних службовців, зайнятих в апараті державних органів управління як центрального, так і місцевого рівня.

Стратегія і тактика кадрового забезпечення державної служби і служби в органах місцевого самоврядування значною мірою обумовлені державною кадровою політикою і потребами реформування суспільства. В Україні, на жаль, відсутня комплексна і широкомасштабна програма або концепція державної кадрової політики в системі державних органів, у тому числі й органів виконавчої влади. Прийнята в 2000 р. Стратегія реформування системи державної служби в Україні лише частково вирішує питання, які стоять перед державною кадровою політикою. Цей фактор негативно впливає на постановку завдань, визначення механізмів і технологій роботи з кадрами держав-

них органів. Безперечно, розробка і прийняття концепції кадрової політики є сьогодні однією з найбільш актуальних завдань розбудови української державності.

Передумовою розробки державної кадрової політики в системі органів державної влади мала б стати комплексна й об'єктивна інвентаризація кадрового потенціалу державної служби і, зокрема, ефективність і раціональність його використання.

Саме на це певною мірою було спрямоване функціональне обстеження апаратів органів виконавчої влади, проведене в 2000 р.

Функціональне обстеження апаратів органів виконавчої влади, проведене в 2000 р., крім порушених проблем щодо оптимізації схем управління сферами суспільного життя, сприяло оцінці ресурсного (зокрема, кадрового) забезпечення управлінських процесів.

Так станом на 01.01.2001 р. в системі органів виконавчої влади на посадах державної служби працювало 164263 державних службовців, у тому числі в:

- Секретаріаті Кабінету Міністрів України - 638;
  - Апараті міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (крім Міноборони, МВС, СБУ, Держжордону, Державної митної служби, Державної податкової адміністрації та їх територіальних органів) - 10143;
  - Раді Міністрів, міністерствах та комітетах Автономної Республіки Крим - 898;
  - Місцевих державних адміністраціях - 63874;
- в тому числі:
- обласних, Київській та Севастопольській - 17391;
  - районних - 46483\*.

Система кадрового забезпечення держави, її потреба в працівниках нових спеціалізацій і більш високого рівня кваліфікації обумовлені багатьма факторами як внутрішнього розвитку системи державного управління, так і потребами зовнішнього середовища.

Кадрова система є підсистемою державного управління, адаптованою до ієрархії її структур, посадових осіб; вона виступає як важливий носій і засіб реалізації функцій держави. Тому оцінку стану кадрів державних службовців, їх якостей необхідно завжди зіставляти з призначенням кадрової системи в реалізації компетенції і повноважень державних органів. Так

\* Тут і далі за текстом наводяться дані, взяті з дисертації П.Т. Павленчика "Проходження державної служби в Україні: організаційно-правові засади", представленої на здобуття ступеня кандидата наук з державного управління - К., 2001

відбувається створення професійно компетентної, компактної, ефективної і деполітизованої системи органів влади і державного управління, більш чіткого й обґрунтованого визначення власної компетенції і функцій державних органів виконавчої влади всіх рівнів, субординації і координації їх діяльності, ступеня відповідальності за результатами своєї діяльності. Крім перелічених, до внутрішніх факторів варто також віднести: пошук оптимальних структур і методів управління, зміцнення вертикалі влади, зміну функцій і компетенції державних органів виконавчої влади, потреби, інтереси і можливості самих органів, інтереси і потреби працівника, пошук балансу інтересів службовця, державного органу, держави, суспільства тощо.

Водночас при всій важливості врахування внутрішніх закономірностей і тенденцій кадрової складової державної служби в органах виконавчої влади необхідно враховувати потреби зовнішнього середовища. До них, зокрема, варто віднести управлінські потреби держави, її стратегію, розвиток соціально-економічних засад суспільства, соціально-демографічні процеси.

Вибір шляхів, форм і механізмів реалізації програми кадрового забезпечення державної служби органів виконавчої влади значною мірою залежить від врахування сучасного стану персоналу цих органів, від вияву потреб зміцнення кадрового корпусу державного апарату України.

Важливо зазначити, що оцінку рівня і стану кадрового забезпечення органів виконавчої влади, професійних якостей державних службовців необхідно зіставляти з призначенням кадрової системи в реалізації компетенції і повноважень державних органів, оскільки кадри державної служби виступають одночасно як суб'єкти і як об'єкти управління. В різних управлінських циклах вони мовби міняються місцями, тому до них в різних ситуаціях пред'являються різні вимоги. До того ж на один об'єкт часто впливає кілька взаємопов'язаних суб'єктів управління. Тому в державній службі, як ієрархічно регламентованій системі діяльності, важливо чітко визначити обсяг і зміст функцій і повноважень кожного суб'єкта, межі керованих об'єктів, ступінь їх взаємозалежності і підконтрольності.

До того ж діяльність кожної особи, що обіймає посаду в системі державної служби (а в органах виконавчої влади це проявляється більш яскраво), може бути спрямована як на внутрішній об'єкт (підпорядковані працівники, підвідомчі структу-

ри), так і на зовнішній об'єкт (населення, підвідомчі державні організації і підприємства).

Усе це суттєво впливає на вибір критеріїв оцінки і характеристики стану кадрового забезпечення державної служби. Коли державні службовці є об'єктом управління, вони виступають у ролі виконавців управлінських рішень. Проте державні службовці як об'єкт управління не пасивні: вони часто чинять опір управлінському впливу (стихійно або свідомо), який намагається змінити їх статус, функції, тобто проявляють інстинкт "самозбереження". Від стану об'єкта значною мірою залежить вибір пріоритетів у роботі з кадрами, програма професійно-кваліфікаційного розвитку і стабілізації кадрів, пошук шляхів їх більш широкого використання.

Державні службовці як суб'єкт управління (більший обсяг суб'єктності у керівних кадрах, чий дії несуть юридичні наслідки) повинні мати додатковий набір якостей (професійних і особистих), у тому числі мати високий рівень професійної компетентності, інформаційне мислення, новаторський стиль у роботі, кар'єрну цілеспрямованість тощо. Ці якості досить важко вимірити статистичними даними, тут необхідні інші показники.

Необхідною передумовою наукового аналізу стану та перспектив кадрового забезпечення державної служби є врахування історичного досвіду про стан персоналу державного апарату. Стан кадрового корпусу державної служби не може розглядатися абстрактно, поза часом і простором, тим більше, що за останнє десятиріччя кадрова ситуація в органах державної влади змінилася досить суттєво.

Зміна політичної й економічної системи в першій половині 90-х рр. супроводжувалася кризою, яка охопила всі сфери життєдіяльності суспільства. Вона важко позначилася на інтелектуально-кадровому корпусі України. Швидкий і не завжди продуманий перехід від адміністративно-командного управління до демократії, роздержавлення не кращим чином вплинули на використання кадрового потенціалу.

Не секрет, що демократичні сили, прийшовши в той час до влади, виявилися не повною мірою підготовленими до державного управління країною і із значним запізненням усвідомили необхідність кадрового забезпечення ринково-демократичних перетворень. Відбулася дезорганізація багатьох кадрових процесів, в їх розвитку з'явилися нові негативні явища і тенденції: значна кількість кадрових управлінців почала працювати в приватних комерційних структурах; було зруйновано сис-

тему міжрегіональної ротації кадрів; зросла міграція. Крім того, гостро постала проблема підвищення професіоналізму кадрів з урахуванням сучасних вимог.

Усі ці процеси призвели до оновлення апарату органів виконавчої влади. За даними Головного управління державної служби України в останні роки відбувається зростання кількості державних службовців віком до 30 років, сталою залишається середня вікова група, збільшується частка держслужбовців зі стажем державної служби від 5 до 15 років.

Водночас простежується тенденція до зменшення чисельності працівників, які досягли граничного віку (табл. 1) і, відповідно, збільшення кількості осіб, які припинили державну службу у зв'язку з досягненням граничного віку.

*Таблиця 1*

### **Динаміка чисельності державних службовців в органах виконавчої влади**

Чис держ служб	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Загальна чисельність	134234	162617	160765	157389	162730	164263
У тому числі в місцевих органах	66611	84699	89835	68208	64681	63874

Загалом станом на 1 січня 2001 р. в Україні налічувалося 252742 державних службовців. За винятком тих, хто працює в органах виконавчої влади центрального і місцевого рівнів, до них належать:

- Адміністрація Президента України - 623;
- Апарат Верховної Ради України - 929;
- Міноборони, МВС, СБУ, Держжордон (крім працівників, які мають військові звання), Державна митна служба, Державна податкова адміністрація та їхні територіальні органи - 69331;
- Органи судової влади і прокуратури (крім працівників, які мають спеціальні звання) - 10748;
- Апарат Верховної Ради Автономної Республіки Крим - 176;
- Національний банк України (центральный апарат і територіальні підрозділи) - 5974;
- Корпорації та інші державні органи - 698.

Крім того, близько 68 тис. осіб мають статус службовця місцевого самоврядування.

Стосовно органів виконавчої влади проглядається тенденція до незначного зростання кількості державних службовців, причому



чисельність державних службовців у місцевих державних адміністраціях протягом останніх років має тенденцію до зниження.

З урахуванням наведених даних й означених тенденцій варто окремо спинитися на висловлюваних деякими науковцями і практиками судженнях щодо занадто високої чисельності державних службовців в Україні.

Станом на 01.01.2000 р. кількість державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування на 1000 населення в Україні становила:

- всього по Україні - 5,9;

з них:

- у територіальних органах - 2,7;

- у місцевих державних адміністраціях - 1,3;

- в органах місцевого самоврядування - 1,3;

- в органах судової влади - 0,2\*.

Багато чи це мало і як співвідноситься ця цифра з кількістю державних службовців в інших країнах? При визначенні цього питання варто з'ясувати:

- по-перше, кому саме надається статус "державного службовця". Поки що правові норми, які визначають статус "державного службовця", є доволі розмитими;

- по-друге, необхідно враховувати економічні можливості держави "утримувати" систему державного управління; нижче наводяться дані про видатки на утримання органів виконавчої влади (табл. 2);

Таблиця 2

### Видатки на утримання органів виконавчої влади

Структура видатків, млн грн	1999 (передбачено в Державному бюджеті)	1999 р (фактично)	2000 р (передбачено в Державному бюджеті)	Відхилення в Держбюджеті 2000 р порівняно з 1999 р	
				од	%
Усього по органах виконавчої влади**	935042,2	897262,7	1764613,2	829571,0	188,7
У тому числі місцеві держадміністрації	178066,2	173938,8	324165,7	146099,5	182,0
У складі видатків на утримання органів виконавчої влади видатки на оплату праці	588739,0	587756,2	1002724,9	413985,0	170,3

\* Без урахування державних службовців СБУ, МВС, МО, Держкордону, Держмиткому

\*\* Без силових структур

- по-третє, при формуванні апарату державного управління варто керуватися передусім не фінансовими міркуваннями, а принципами раціональної достатності, забезпечення професіоналізму апарату, економічних можливостей держави утримувати цей апарат. Це означає, що необхідна така кількість та якість кадрів в органах влади, яка здатна була б забезпечити успішну реалізацію покладених на них функцій і компетенції, вирішення конкретних завдань при відповідній інтенсивності службової діяльності. Кількість державних службовців значною мірою залежить від обсягу і характеру функцій державного органу, а також від інших факторів та інтересів: від складності управлінських та організаційних завдань, від ієрархії управлінських структур, від повноважень, обсягу управлінського діловодства, наявності допоміжних організаційно-технічних служб. Підвищення якості кадрів, особливо їх професіоналізму, мотивації може сприяти скороченню персоналу, хоча не завжди скорочення чисельності призводить до підвищення якості.

Важливим засобом впливу на кадрове забезпечення державної служби в органах виконавчої влади виступають кадрові відносини. Кадрові відносини представляють собою систему зв'язків, взаємодій між суб'єктом управління і персоналом органів виконавчої влади з приводу оцінки, посадового просування, професійного розвитку тощо.

Значне місце в кадрових відносинах має відводитися суб'єктові кадрового забезпечення - органу державної виконавчої влади, під яким в цьому випадку розуміють керівництво і кадрову службу державного органу. Причому кадрова служба кожного державного органу (на всіх рівнях) повинна забезпечувати діяльність керівництва цього органу з формування висококваліфікованого, стабільного апарату, який забезпечував би виконання завдань, функцій і повноважень цього органу.

Аналіз практики роботи кадрових служб органів виконавчої влади (особливо на місцевому рівні) свідчить про те, що вони виконують переважно допоміжні функції технічного характеру, часто вирішують лише реєстраційні, документаційні завдання, тобто їх робота зводиться до діловодства.

Водночас належний рівень сучасного кадрового забезпечення державної служби вимагає суттєвої перебудови структури і змісту роботи кадрових служб державних органів. Найбільш важливими функціями кадрових служб мав би стати систематичний аналіз стану кадрів як у цілому у виконавчій гілці, так і

на рівні кожного центрального або місцевого органу виконавчої влади; прогнозування і планування потреб у службовцях певної спеціалізації і кваліфікації; забезпечення спільно з керівництвом державного органу добору і відбору співробітників на службу; професійного росту і службового просування персоналу; організація запровадження нових технологій кадрової роботи; організація перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців; запровадження особистих справ службовців; підготовка даних для внесення до державного банку кадрової інформації; контроль за дотриманням законів і нормативів у роботі з кадрами за соціальним захистом службовців; організаційно-методичне забезпечення реалізації цих завдань.

Кадрові служби не повинні бути лише технічним додатком керівних структур. Вони повинні активно допомагати керівництву державного органу у визначенні кадрової політики, управляти службовим просуванням персоналу тощо. Отже, сьогодні триває пошук нових засобів і механізмів кадрового забезпечення державної служби кадровими підрозділами органів виконавчої влади. В свою чергу, оптимізація діяльності кадрових служб з управління персоналом можлива лише за умови вирішення таких завдань: розробки і реалізації відповідної правової бази, яка відповідає б сучасним потребам реформування державної служби з урахуванням стратегічних напрямів її розвитку; подальший розвиток електронного банку кадрової інформації; підвищення статусу кадрових служб органів влади всіх рівнів. оптимізація їх структур, підвищення рівня спеціалістів, що працюють у кадрових підрозділах; забезпечення організаційного і науково-методичного впливу на діяльність кадрових служб.

Крім цього, успіх кадрового забезпечення державної служби органів виконавчої влади значною мірою залежить від правильних, оптимальних і конкретних умов вибору механізмів і технологій вирішення цих завдань.

Кадрові технології - це сукупність визначених дій, прийомів, операцій стосовно статусу або характеристик персоналу. З їх допомогою визначається відповідність працівників характеру виконання службових обов'язків, ефективність їх праці, рівень відповідності ділових, професійних і особистих якостей службовців потребам органу; здійснюються планування й управління кар'єрою державного службовця, підвищення кваліфікації, перепідготовка, оцінка, добір кадрів.

Кадрові технології використовуються і з метою оновлення, зміни кадрів, для чого використовуються ротація, пере-профільовання, відставка, атестація та інші форми.

Вибір механізмів і технологій - це питання організації з урахуванням сучасних вимог кадрової роботи в інтересах досягнення певного результату.

Водночас кадрове забезпечення має бути чітко диференційованим за видами посад, за їх професійними функціями, за рівнем управління (центральний, місцевий), за типами державної служби. Мова йде про те, що принципи і механізми формування окремих специфічних видів державної служби в органах виконавчої влади (наприклад, служба безпеки, правоохоронні, митні органи) мають суттєві особливості. Так само, як мають особливості кадрові технології стосовно керівної ланки державних службовців (наприклад, запровадження обов'язкової спеціальної перевірки відомостей, що їх подають кандидати на зайняття посад державних службовців, призначення на які здійснює Президент України або Кабінет Міністрів України, чи особливості проходження атестації державними службовцями I і II категорії).

З метою підвищення ефективності державної служби важливо звернути увагу як на створення нових, так і творче використання старих форм і процедур розв'язання кадрових питань. Це стосується прогнозування, програмування і планування роботи з персоналом; визначення потреб у кадрах; формування резерву кадрів; професійної адаптації, орієнтації і корекції прийнятих на роботу працівників; планування службового просування; перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців; формування нового соціального статусу державних службовців, нової системи стимулювання їх праці, соціальної та правової захищеності тощо.

Звернення до старих технологій кадрового забезпечення проявляється, наприклад, у відновленні такого інституту, як ротація кадрів. У Концепції ротації кадрів, яку недавно прийнято, зокрема, зазначається, що вона сприятиме оновленню кадрового потенціалу, створенню дійового кадрового резерву для зайняття високих державних посад, оперативному маневруванню кадровими ресурсами.

Ефективні, добре відлагоджені механізми кадрового забезпечення державної служби можуть не лише стимулювати розвиток позитивних тенденцій у кадровій діяльності, а й блоку-

вати негативні тенденції та явища, такі як авторитаризм, проєкціонізм тощо. Яскравим прикладом може бути запровадження іспитів при проведенні конкурсу на заміщення посад державних службовців. Загальний порядок проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад набрав чинності з 1 липня 2002 р. Цей крок можна розглядати як ефективний засіб гарантії просування державних службовців з урахуванням їх здібностей та ефективності практичної діяльності і водночас як об'єктивне обмеження службового просування професійно неспроможних працівників.

На увагу заслуговує також запровадження в практику державної служби щорічної оцінки роботи державного службовця. Це дасть змогу підвищити об'єктивність при проведенні атестації і, відповідно, оптимізувати рішення з кадрового забезпечення державної служби в органах виконавчої влади.

Стабільність кадрового складу державної служби досягається також шляхом підвищення професійного рівня персоналу за допомогою навчання, перепідготовки, підвищення кваліфікації, стимулювання потреби в самоосвіті. Підвищення кваліфікації державних службовців, процедури його планування мають орієнтуватися на аналіз змісту відповідності кадрів тим завданням, які вони вирішують.

Професійний розвиток державних службовців являє собою складний механізм формування, відтворення кадрового корпусу державних службовців органів влади й управління, наділеного професійними, діловими і моральними якостями, здатністю діяти в інтересах суспільства, держави, громадян. Якісне виконання посадових обов'язків на посаді вимагає високого рівня освіти, професійних і спеціальних знань, досвіду практичної роботи, певних психофізичних характеристик. Розвиток особи службовця включає формування в нього потреб у постійному підвищенні кваліфікації, самоосвіті. Недостатня узгодженість процесів підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації і використання працівників державної служби, нерозробленість організаційного механізму, який встановлює необхідність конкретних кваліфікаційних вимог при службовому просуванні, не забезпечують особистої зацікавленості працівників у постійному навчанні.

Важливими стимулами підвищення професійного рівня повинні бути просування по службі, присвоєння чергового рангу. Крім того, при визначенні змісту навчання державних службовців необхідно виходити з того, які конкретні завдання вирі-

пують службовці при заміщенні посади, які знання необхідні тим, хто навчається для більш успішного виконання своїх обов'язків, оскільки це - одна з найважливіших мотивацій працівників при підвищенні кваліфікації.

І ще кілька моментів, на які треба звернути увагу при розгляді питань кадрового забезпечення державної служби. Судячи з усього, в перспективі варто врахувати, що найближчими роками скоріше за все, не відбудеться суттєвого поліпшення матеріально-фінансового забезпечення органів виконавчої влади. Це стримуватиме зростання його чисельного складу. Відбуватиметься скорочення функцій і завдань, що їх виконують центральні органи, і набуватимуть розширення повноваження місцевих органів та органів місцевого самоврядування.

Водночас зміцнення української державності як соціального і правового інституту продовжуватиме потребу в ефективному управлінні державними справами, підвищенні рівня професійного розвитку державних службовців, особливо на керівних посадах. Треба враховувати також структурні зміни у складі державних службовців органів виконавчої влади. Очевидно, що серед них збільшиться кількість спеціалістів податкової, митної, прикордонної, соціальної та деяких інших видів державної служби.

Отже, при формуванні кадрового складу органів виконавчої влади треба враховувати такі моменти:

- кількісні й якісні характеристики державних службовців відповідно до завдань і функцій державних органів виконавчої влади;
- професійну і правову обґрунтованість кадрових процедур, які застосовуються стосовно кадрового складу державних службовців;
- відповідність освітнього рівня державних службовців можливостям вияву їх професійних здібностей в органах виконавчої влади;
- відповідність кадрового складу державної служби вимогам професійної етики державного службовця;
- інноваційну мобільність державних службовців, сприйняття ними існуючих наукових розробок у галузі управління;
- гнучкість кадрового складу;
- доступність для інститутів громадянського суспільства контролю за станом кадрового складу державної служби в органах виконавчої влади.



## Список використаної літератури

1. Закон України про державну службу // Відом. Верховної Ради України. - 1993. - № 52. - Ст. 490.
2. Про стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України від 14 квітня 2000 р. №599/2000 // Вісн. держ. служби України. - 2000. - № 1. - С. 6 - 13.
3. Про комплексну програму підготовки державних службовців: Указ Президента України від 9 листоп. №1212/2000 // Вісн. держ. служби України. - № 4. - С. 10 - 31.
4. Про обов'язкову спеціальну перевірку відомостей, що подають кандидати на здійснення посад державних службовців: Указ Президента України від 19 листоп. 2001 р. №1098/2001 // Уряд. кур'єр. - 2001. - 28 листоп.
5. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. №169 // Уряд. кур'єр. - 2002. - 3 квіт.
6. Загальний порядок проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців // Вісн. держ. служби України. - 2002. - №2. - С. 87 - 94.
7. Биков Л. Організаційно-правові питання кадрового забезпечення апарату виконавчих органів // Зб. наук. пр. УАДУ: В 2 ч. / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - Вип. 2. - Ч. 2. - С. 3-5.
8. Воронько О. Керівні кадри: державна політика та система управління: Навч. посіб. для студентів, слухачів із спеціальності "Державне управління", "Державна служба". - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 156 с.
9. Государственная служба Российской Федерации: современное состояние, проблемы функционирования и первоочередные направления дальнейшего развития. - М.: РАГС, 2002. - 206 с.
10. Государственная служба России: проблемы становления и развития. - М.: РАГС, 2001. - 286 с.
11. Дьомін О., Леліков Г., Сороко В. Державна кадрова політика: система роботи з кадрами державної служби // Вісн. держ. служби України. - 2001. - № 2. - С. 65-83.
12. Нижник Н., Биков Л., Коваленко С. Організаційно-правові питання кадрового забезпечення апарату виконавчих органів // Командор. - 1999. - № 3-4. - С. 2-5.

13. *Олуйко В.* Кадри в регіоні України: становлення та розвиток: Моногр. / За ред. Н.Р. Нижник, Г.І. Лелікова. - К.: Наук. світ, 2001. - 237 с.

14. *Павленчик П.Т.* Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект: Дис. ... канд. наук з держ. упр. - К., 2001. - 187 с.

15. *Яруба В.Г.* Кадрове забезпечення державного управління (організаційно-правовий аспект): Дис. ... канд. наук з держ. упр. - К., 1999. - 210 с.

### **5. 3. Фінансове забезпечення виконавчої влади**

Конституція і закони України на виконавчу владу поклали завдання і функції, кінцевою метою яких є забезпечення життєдіяльності суспільства. Так, згідно із ст. 116 Основного Закону Кабінет Міністрів України забезпечує державний суверенітет й економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України, права і свободи людини, проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики в усіх сферах суспільного життя, розробку і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку, забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, зовнішньоекономічної діяльності тощо. Усі вони вимагають належного фінансового забезпечення, і з цією метою органи виконавчої влади в широких масштабах проводять фінансову діяльність, головна частина якої зводиться до утворення і використання головного фонду держави - Державного бюджету України.

Необхідність державних фінансів обумовлюється тим, що основним призначенням держави є задоволення тих потреб людей, що не можуть бути задоволені особисто, а за своєю природою є загальносуспільними і викликають необхідність утворення суспільних фондів споживання. Фінансові ресурси потрібні державі для забезпечення її діяльності, а їх кількість залежить від потреб, які визнаються загальносуспільними. Роль держави зводиться до розподілу частини валового внутрішнього продукту в грошовій формі і використанні їх на потреби суспільства через утворення ряду фондів.

Водночас необхідність державних фінансів обумовлюється публічною природою державної влади (законодавчої і виконавчої), яка властива як державі, так і місцевому самоврядуванню. Тому кінцевою метою фінансової діяльності держави є задоволення загальносуспільних потреб, а з цією метою вона використовує не лише належні їй фонди коштів, а й спрямовує в русло задоволення суспільних потреб усі фінансові ресурси країни, які можуть при цьому мати різні форми власності.

Такий широкий зміст державної діяльності у сфері фінансів обумовлює і зміст терміну “фінансове забезпечення виконавчої влади” - воно полягає у використанні всіх фінансових ресурсів країни з метою задоволення загальносуспільних потреб та інтересів у процесі здійснення виконавчою владою своїх завдань, функцій і компетенції. При цьому виконавча влада опирається на всю матеріально-фінансову базу держави, але використовує її, головним чином, у грошовій формі.

Центральною ланкою матеріально-фінансової бази функціонування виконавчої влади є бюджет, а також майно, основні засоби, природні ресурси тощо, але процес розподілу валового внутрішнього продукту відбувається в грошовій формі, значна частина якого (до 50%) проходить через бюджетну систему держави.

Бюджетні та інші ресурси держави утворюються шляхом залучення податків і неподаткових платежів, після чого вони використовуються для фінансування заходів, передбачених Законом про Державний бюджет України, рішеннями місцевих рад про бюджет. У цьому процесі фінансові ресурси змінюють свою роль: якщо при залученні податків і неподаткових платежів вони виступають *предметом* діяльності виконавчої влади, то на стадії їх використання вони набувають значення *засобів* для забезпечення її діяльності.

У процесі свого функціонування виконавча влада опирається на свою власну матеріально-фінансову базу, що обумовлюється відносинами власності. Водночас такою базою не є всі ресурси, що належать державі. Діяльність її об'єктивно обмежена тим, що в країні значна частина фінансових ресурсів перебуває у приватній, колективній, комунальній та інших формах власності. Поза межами реального впливу виконавчої влади виявився і банківський сектор (хоча, можливо, це питання скоріше організаційне, а не змістовне - роль центрального виконавчого органу в банківських відносинах виконує Національний банк України).

Фінансова діяльність держави у своїй основі є управлінською. Термін "державне управління фінансами" треба розуміти в двох аспектах. У широкому плані - це управління всіма суспільними фінансами, яке здійснюють органи держави, в тому числі і його представницькі органи, Президент України. У вузькому розумінні варто виділяти управління державними фінансами як сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу держави на формування і використання централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні державних органів управління. Управління фінансами здійснюється значною мірою в правовій формі, засновується на врахуванні законів економічного розвитку і включає в себе об'єкт та суб'єкт управлінської діяльності. Об'єктом є фонди державних коштів, що належать державі, а суб'єктом - органи загального керівництва та спеціалізовані органи держави. Характерною рисою фінансової діяльності держави в цілому та її виконавчої влади є публічність.

Фінансова діяльність виконавчої влади держави являє собою особливий різновид державної діяльності, спрямований на організацію і функціонування централізованих та децентралізованих фондів коштів, організацію грошового обігу та задоволення інших загальносуспільних потреб й інтересів.

За своїм юридичним змістом фінансова діяльність держави охоплює як різновиди законодавчу і виконавчу діяльність. У широкому плані це є управління загальносуспільними фінансами та певним чином усіма фінансовими ресурсами країни в загальносуспільних інтересах. У ній відображається також фінансова політика держави та конституційні основи фінансових відносин у суспільстві, виражені в Загальних засадах Основного Закону України, інших його розділах. У кінцевому підсумку зміст і спрямованість фінансової діяльності держави визначаються згідно із ст. 3 Конституції правами і свободами людини та їх гарантіями, тим, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Основу фінансової діяльності держави і правового регулювання фінансових відносин становить Конституція України, яка має найвищу юридичну силу, є основою для всіх галузей права України і побудови правової держави. В процесі правового регулювання фінансових відносин можуть застосовувати-

ся норми всіх галузей права, зокрема правоохоронних. Значення конституційних норм полягає в установленні основ правового регулювання фінансових відносин та їх прямому регулюванні (частина норм Конституції є нормами прямої дії). Зокрема, органи виконавчої влади повинні діяти лише на підставі, в межах і в спосіб, передбачений Конституцією і законами України.

Фінансове забезпечення функціонування виконавчої влади зводиться до тих ланок фінансової системи України, якими вона управляє в межах закону. Функціонування будь-якого фонду передбачає його утворення, розподіл і використання. В бюджетній сфері до функцій виконавчої влади належить виконання законів щодо утворення і використання цих фондів, а також рішень про розподіл деяких з них (у цілому це прерогатива представницьких органів усіх рівнів) та втілення в життя фінансової політики держави в усіх сферах управління. При розгляді фінансової діяльності виконавчої влади треба мати на увазі не лише те, що її кінцевим результатом є виконання законів, а й те, що ним має бути суспільно ефективний результат, тобто видатки держави повинні бути ефективними. З цією метою - задоволення загальносуспільних потреб - виконавча влада проводить фінансову політику, спрямовуючи у це русло всі фінансові ресурси держави.

Об'єктом державного управління у сфері фінансів виступає в цілому фінансово-кредитна система України. Відносини у сфері фінансів можна поділити на дві частини: відносини, пов'язані з функціонуванням фондів, які перебувають у власності держави; 2) відносини фінансового ринку України. В найбільш загальному вигляді склад фінансової системи України окреслює ст. 92 Конституції України, яка визначає верховенство Верховної Ради України щодо Державного бюджету України і бюджетної системи України, системи оподаткування, фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків. Тому в цілому фінансова система України включає в себе якнайбільші сектори: державні фінанси, фінанси підприємницьких структур, фінанси населення. Окремими ланками фінансової системи України є Державний бюджет України і бюджетна система в цілому, державні цільові фонди, децентралізовані фонди коштів, золотовалютні запаси держави тощо.

Головною ланкою фінансової системи держави є державні фінанси, які опосередковують майже 80 відсотків усіх фінансо-

вих відносин та включають у себе різноманітні фінансові інститути. Централізовані державні фінанси відображають відносини, пов'язані з мобілізацією, розподілом і використанням централізованих грошових фондів. Ці фонди надходять у розпорядження держави як суб'єкта публічної влади. За рахунок централізованих грошових фондів фінансуються видатки держави на капітальне будівництво, реконструкцію підприємств, структурну перебудову, конверсію, утримується вся невиробнича сфера - освіта, охорона здоров'я, фізична культура, спорт, оборонний сектор, управління, правоохоронні органи, соціальне забезпечення громадян, здійснюється багато інших програм.

Централізовані та децентралізовані фонди України цільового призначення включають Пенсійний фонд, Фонд соціального страхування, Фонд для виконання заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення (далі - Фонд Чорнобиля), Фонд сприяння зайнятості населення, Фонд конверсії, Валютний фонд, валютні фонди місцевого самоврядування, позабюджетні фонди місцевих органів самоврядування. Вони певною мірою доповнюють державний бюджет, проте специфіка їх у тому, що ці фонди мають строго цільове призначення й на інші цілі не використовуються. По суті, перелічені фонди є новою складовою частиною фінансів України, яка перебуває на стадії становлення.

Фінансова діяльність держави реалізується через фінансовий механізм - сукупність форм і методів створення і використання фондів фінансових ресурсів з метою забезпечення різноманітних потреб державних структур, господарських суб'єктів і населення. Складовими його частинами є фінансове планування і прогнозування, фінансові показники, нормативи, ліміти і резерви, а також система управління фінансами.

Державний кредит являє собою систему відносин, в яких держава виступає позичальником, а кредитом може виступати населення - громадяни України, юридичні особи, а також іноземні держави, міжурядові організації, іноземні юридичні особи та ін. Державний кредит використовується в усьому світі як засіб залучення додаткових коштів з метою фінансування передбачених державою заходів. При залученні цих коштів виникає державний борг - внутрішній та/або зовнішній. Тому державний кредит має свої кількісні межі, при розрахунку яких враховується величина валового внутрішнього продукту, розмір



державного бюджету, його дефіцит тощо. Роботу з обслуговування державного боргу України, укладення договорів та інше проводять органи виконавчої влади, зокрема Міністерство фінансів України та Державне казначейство України.

Методи фінансової діяльності держави залежать від її змісту, який у загальному вигляді можна звести до утворення, розподілу і використання державних коштів. Кінцевою метою цих стадій руху фінансових ресурсів є фінансування державного та місцевих бюджетів чи державних цільових фондів, а також за рахунок підприємств, установ, організацій суспільно необхідних потреб. Методи фінансової діяльності держави виступають як засіб досягнення управлінських цілей - забезпечення коштами функціонування всієї виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Методами утворення централізованих фондів коштів держави є обов'язковий та добровільний методи. Як типовий, класичний приклад обов'язкового методу можна назвати податки, а добровільними є державний кредит, грошові лотереї тощо. Між цими двома методами можна помістити проміжні, такі як митні платежі, платежі послуги тощо.

*Методами розподілу* централізованих фондів фінансових ресурсів держави є перш за все загальний та цільовий методи. Загальний метод полягає в залученні коштів до цих фондів без їх цільового призначення з наступним розподілом у загальному порядку. Таким є метод залучення і використання бюджетних коштів. Цільовий метод передбачає залучення коштів до певних фондів із заздалегідь визначеним цільовим призначенням. За цим методом утворюються і використовуються всі державні цільові фонди, спеціальний фонд Державного бюджету. Обидва методи мають як свої переваги, так і недоліки. Так, цільовий метод дає змогу більш цілеспрямовано забезпечувати конкретний об'єкт фінансування (який найчастіше є досить стабільним за величиною і спрямованістю видатків); перевагою загального методу є можливість більш всебічного врахування актуальних потреб і поєднання їх із перспективними потребами.

Використання фінансових ресурсів здійснюється шляхом фінансування - беззворотного і безвідплатного і найчастіше цільового спрямування грошових коштів.

Названі методи належать до змісту фінансових відносин, сама ж діяльність може включати такі методи, як планування, прогнозування, регулювання, стимулювання, контроль тощо.

Головною формою фінансової діяльності держави є права, яка включає в себе всю сукупність засобів правового впливу на фінансові відносини. Правова форма є основною (в певному розумінні - єдиною, оскільки кожна дія щодо грошових коштів має бути належним чином юридично оформленою) в існуванні фінансів. Правова форма фінансів передбачає їх нормативне регулювання та індивідуальні акти. У світлі вимог правової держави вирішального значення набуває нормативно-правове регулювання. Правова форма не пасивна щодо змісту, а як об'єктивізований вияв волі держави набуває самостійних внутрішніх закономірностей і наповнює зміст фінансів його правовою частиною, правовим змістом. Правовим змістом фінансових відносин є, зокрема, такі моменти, як їх вольовий зміст, врахування відносин власності тощо. Правовими формами фінансової діяльності держави і фінансових відносин є правові акти, правовідносини, компетенція та інші суто правові за своїм змістом явища.

Правова форма фінансової діяльності держави водночас є змістом щодо її форми - фінансово-правових актів. Фінансово-правові акти є прийнятими в установленому порядку рішеннями органів законодавчої і виконавчої влади та місцевого самоврядування з фінансових питань. Конкретними видами фінансово-правових актів виконавчої влади є постанови та декрети Кабінету Міністрів України; накази, інструкції та інші акти Міністерства фінансів України, Національного банку України, Державної податкової адміністрації України, місцевих державних адміністрацій тощо.

Фінансова політика є самостійною частиною фінансової діяльності і політики держави й охоплює сукупність заходів держави у сфері фінансів, наповнених певним політичним та ідеологічним змістом і спрямованих на соціальний та економічний розвиток держави в цілому. Головними орієнтирами фінансової політики держави є справедливий розподіл валового внутрішнього продукту, суспільних фондів споживання, бюджету та інших ресурсів між галузями економіки, соціальними групами, регіонами і територіями з метою зростання економіки, розвитку підприємницької діяльності, залучення іноземного капіталу, вдосконалення соціальних відносин тощо. Тому фінансова політика охоплює не лише державні фінанси, а й фінанси економіки, соціальної сфери тощо, хоча вплив її здійснюється

не лише шляхом прямого правового регулювання, а й застосуванням інших засобів впливу. Фінансова політика втілюється в праві, державних програмах економічного і соціального розвитку та інших основоположних документах. Згідно із ст. 116 Конституції України, Кабінет Міністрів України забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики.

Принципи фінансової діяльності держави є основними початками, покладеними в основу фінансової політики і дій державних органів у процесі здійснення управлінської роботи у сфері фінансів. До таких початків належать принцип верховенства права, Конституції і законів України; законність; пріоритетність видатків над доходами; соціальна спрямованість фінансової діяльності держави; принцип "здорових" фінансів; плановості і прогнозування розвитку фінансів; фінансова дисципліна; фінансовий облік і контроль; принцип розподілу влад; демократизму і пріоритету представницьких органів влади; принцип фінансової безпеки держави; принцип єдності фінансової діяльності і грошової системи держави; принцип самостійності (в установленних Конституцією і законами України межах) фінансової діяльності органів місцевого самоврядування; принцип гласності; принципи політичної відповідальності держави, справедливості та деякі інші вихідні початки фінансово-правового регулювання. Варто зазначити, що практично кожне явище у сфері фінансів і фінансової діяльності держави має свої принципи, на яких воно базується, і тому принципи має і діяльність держави у сфері державних доходів, бюджету, видатків та інших галузях. Відповідно це знаходить відображення і в окремих інститутах та інших структурних підрозділах фінансового права, таких, як податкове, бюджетне та інші. Однак принципи права не треба ототожнювати із принципами державної діяльності, які є більш загальними.

*Принцип розподілу влад* знаходить свій вияв у розподілі завдань, функцій і компетенції між представницькими та виконавчими органами держави на основі принципу, закріпленого в ст. 6 Конституції України. Розподіл влад передбачає пріоритет представницьких органів влади перед виконавчими як у сфері державної влади, так і в сфері місцевого самоврядування. Ст. 92 Основного Закону визначає коло питань, які може вирішувати лише Верховна Рада України у формі закону.

*Пріоритетність публічних видатків над доходами* впливає із змісту фінансової діяльності держави, в якій видатки

є засобом досягнення кінцевої управлінської мети діяльності держави і задоволення суспільних потреб. Цей принцип знаходить свій вияв на всіх рівнях фінансової діяльності держави, аж до складання кошторисів кожної бюджетної установи. Принцип пріоритетності публічних видатків має визначальне значення при формуванні державних доходів. Водночас самі по собі видатки визначаються не лише потребами, а й можливостями доходних джерел держави, які, звичайно, не безмежні. Тому коло державних видатків визначається в процесі вибору між потребами конкуруючого характеру і ніколи не означає задоволення всіх потреб, а лише передбачає фінансування головних із них.

Важливе значення має принцип "здорових" фінансів, розуміння якого передбачає глибокий аналіз усієї системи фінансів країни, виявлення внутрішніх суперечностей між кількісними та якісними показниками у сфері фінансів, неефективних фінансових засобів ведення всього господарства країни, заснування бюджету на реальних, а не віртуальних показниках розвитку економіки і виробництва тощо.

*Плановість* не є чимось властивим лише соціалістичному способу ведення господарства - як це іноді можна зустріти, - а є внутрішньо іманентною природою фінансів, які мають не лише кількісний, а й часовий вимір. Сам по собі будь-який бюджет є планом, як і кошториси бюджетних установ та інші категорії фінансів і їх складових частин.

У підручниках з фінансового права традиційно називається такий принцип як *законність*, але більш повного виразу він набуває в поєднанні з вимогами побудови правової держави, верховенства закону та ін. Конкретним його виразом є не лише правозастосовча діяльність, а й розширення кола суспільних відносин, які регулюються лише законами.

Головним джерелом забезпечення функціонування виконавчої влади є бюджет, який згідно із ст. 1 Бюджетного кодексу є планом формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюють органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

У сфері бюджетних відносин принциповим в українському законодавстві є положення про пріоритет представницьких органів влади. Кожен бюджет існує лише в правовій формі і затверджується законом або рішенням місцевої ради про бюд-

жет (вони ж затверджують звіти про виконання бюджетів). Після затвердження бюджету він передається виконавчим органам для практичної реалізації (виконання). Таким чином, діяльність органів виконавчої влади у сфері бюджетних відносин на всіх рівнях охоплює: (1) складання проектів бюджетів; (2) виконання затверджених бюджетів; (3) складання звіту про виконання бюджетів.

Специфічне значення має діяльність Кабінету Міністрів України щодо складання Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період.

Свої функції в бюджетній сфері виконавчі органи здійснюють щодо всієї бюджетної системи України, яка охоплює державний та місцеві бюджети - бюджети сіл, селищ, міст, районів у містах, районів та областей, бюджет Автономної Республіки Крим, а також зведені (консолідовані) бюджети, які є сукупністю показників бюджетів, що використовуються для аналізу і прогнозування економічного і соціального розвитку держави і на місцевому рівні.

Кабінет Міністрів України розробляє проект Закону про Державний бюджет України. Відповідає за складання проекту закону про Державний бюджет України міністр фінансів України, який визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, які використовуються для підготовки бюджетних запитів і розроблення пропозицій проекту Державного бюджету України. Міністр фінансів України на підставі основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний період та аналізу виконання бюджету в поточному бюджетному періоді визначає загальний рівень доходів та видатків бюджету і дає оцінку обсягу фінансування бюджету для складання пропозицій проекту Державного бюджету України. Важливе місце у здійсненні бюджетної політики мають Основні напрями бюджетної політики держави на наступний бюджетний період. Парламентські слухання з цього питання проходять не пізніше 1 червня кожного року. Кабінет Міністрів України подає розроблений ним проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період не пізніше ніж за чотири дні до початку парламентських слухань з цього питання, після чого прем'єр-міністр або за його дорученням міністр фінансів України виступає з доповіддю з цього питання на сесії, де відбуваються парламентські слухання.

За результатами парламентських слухань Верховна Рада України приймає постанову про схвалення або взяття до відома Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, яка може містити пропозиції Верховної Ради України до проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період виключно із зазначених вище питань, у тому числі відповідні доручення Кабінету Міністрів України.

Міністерство фінансів України складає проект для зведеного бюджету України на основі низки документів - бюджетних запитів розпорядників бюджетних коштів, розрахунків галузевих міністерств і відомств та Міністерства економіки України, обґрунтувань та інших матеріалів органів місцевого самоврядування тощо, після чого, спираючись на аналіз макроекономічних показників і замовлень міністерств, відомств, інших центральних органів виконавчої влади та заявок місцевого самоврядування, вносить корективи у попередній зведений проект бюджету. Після цього Мінфін складає проект Державного бюджету України і передає його до Кабінету Міністрів України не пізніше 15 серпня кожного року.

Схвалений у формі постанови Кабінету Міністрів України проект закону про Державний бюджет України разом з відповідними матеріалами передається до Верховної Ради України не пізніше 15 вересня року, що передує плановому. Після розгляду і затвердження Закону України про Державний бюджет України на наступний рік Кабінет Міністрів України бере його до виконання. Виконання бюджетів є основною стадією бюджетного процесу і передбачає повне і своєчасне надходження всіх передбачених у бюджеті доходів і направлення коштів на фінансування видатків, включених до бюджету. Кабінет Міністрів України організовує виконання бюджету через Міністерство фінансів України, Державне казначейство, міністерства, відомства, органи виконавчої влади. Виконання місцевих бюджетів покладено на виконавчі органи. Виконання бюджетів здійснюється на підставі законодавства та нормативно-правових актів про бюджет на певний бюджетний період і відповідно до розпису доходів і видатків бюджету, який затверджують фінансові органи. Основним у виконанні бюджетів є виконання їх доходної та видаткової частин.

У складі Державного бюджету України обов'язково, а за рішенням місцевих рад і в складі місцевих бюджетів можуть



утворюватися резервні фонди. Резервний фонд бюджету формується в розмірі не більше 1 відсотка обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені при складанні проекту бюджету. Порядок використання коштів з резервного фонду бюджету визначає Кабінет Міністрів України. Рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету приймають відповідно Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевого самоврядування. Резервний фонд бюджету не може перевищувати одного відсотка обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету. Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевого самоврядування щомісячно звітують відповідно перед Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим та відповідною радою про витрачання коштів резервного фонду відповідного бюджету. Порядок використання резервного фонду Кабінету Міністрів України встановлює Постанова Верховної Ради України від 22 лютого 1996 р. Загальну суму резервного фонду визначає щороку Верховна Рада України.

Кошти з резервного фонду витрачаються за постановою Кабінету Міністрів України, однак їх забороняється витратити на погашення боргів, у тому числі пов'язаних з гарантіями чи іншими видами забезпечення, наданими урядом України, та збільшення сум по статтях видатків, передбачених у державному бюджеті. На засіданні Кабінету Міністрів України, де приймається рішення про використання резервного фонду, присутні на запрошення представники комітету Верховної Ради України з питань бюджету. Кошти з резервного фонду витрачаються на фінансування витрат, пов'язаних із надзвичайними ситуаціями, робіт із ліквідації наслідків стихійних явищ та аварій, непередбачених витрат, пов'язаних із введенням законів та інших заходів. Їх забороняється витратити на погашення боргів, у тому числі пов'язаних із гарантіями та іншими видами забезпечення, наданими урядом України, і на збільшення сум за статтями видатків, передбачених у Державному бюджеті. Контроль за використанням резервного фонду здійснюють Верховна Рада України (зокрема, Комітет з питань бюджету) та Рахункова палата.

Фінансування видатків з резервного фонду уряду Автономної Республіки Крим, виконавчих органів обласних, міських

(міст Києва і Севастополя та міст обласного підпорядкування), районних органів місцевого самоврядування здійснюється за обґрунтованою постановою відповідного виконавчого органу. Уряд Автономної Республіки Крим, виконавчі органи місцевого самоврядування подають до відповідних рад щоквартальні докладні звіти про видатки з резервних фондів з обґрунтуванням їх необхідності, економічності, ефективності. Розгляд і прийняття рішень щодо схвалення цих видатків та можливого відновлення резервного фонду здійснює Верховна Рада Автономної Республіки Крим під час найближчого розгляду питання про внесення змін та доповнень до Закону про республіканський бюджет Автономної Республіки Крим або про його виконання, а відповідні місцеві ради - на найближчій сесії.

У процесі виконання будь-якого бюджету може виникнути його дефіцит, тобто перевищення видатків над доходами. Прийняття Державного чи місцевого бюджету з дефіцитом допускається лише в разі наявності обґрунтованих джерел фінансування дефіциту відповідного бюджету. Джерелами фінансування бюджету є державні внутрішні та зовнішні запозичення, внутрішні запозичення органів влади Автономної Республіки Крим, внутрішні та зовнішні запозичення органів місцевого самоврядування. Не можуть бути джерелом фінансування дефіциту Державного бюджету України емісійні кошти Національного банку України. При цьому Кабінет Міністрів України може брати позики в межах, визначених Законом про Державний бюджет України. За загальним правилом, запозичення не використовуються для забезпечення фінансовими ресурсами поточних видатків держави (за винятком випадків, коли необхідно зберегти загальну економічну рівновагу). Право обирати кредитора, видати позики і валюту належить міністру фінансів України.

При перевищенні обсягу витрат на обслуговування та погашення державного боргу, передбачених у Законі про Державний бюджет України, міністр фінансів невідкладно інформує про це Кабінет Міністрів України, який, у свою чергу, негайно інформує про очікуване перевищення таких витрат Верховну Раду України та подає в двотижневий термін пропозиції про внесення відповідних змін до Закону про Державний бюджет України.

Право на здійснення державних внутрішніх і зовнішніх запозичень належить державі в особі міністра фінансів України.

за дорученням Кабінету Міністрів України (на місцях цим правом наділені місцеві ради). Кабінет Міністрів України в особі міністра фінансів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим в особі її міністра фінансів можуть надавати гарантії щодо виконання боргових зобов'язань виключно в межах, наданих Законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет. Ці гарантії надаються лише на умовах платності, строковості, майнового забезпечення та зустрічних гарантій, отриманих від інших суб'єктів. У разі перевищення граничного розміру державного боргу (60 відсотків фактичного обсягу валового внутрішнього продукту) Кабінет Міністрів України зобов'язаний вжити заходів щодо приведення цієї величини у відповідність з положеннями Бюджетного кодексу України.

Кабінет Міністрів України складає і подає річний звіт про виконання Державного бюджету Верховній Раді України не пізніше 1 травня року, що настає за звітним. Звіт про виконання Закону про Державний бюджет України включає такі частини: 1) звіт про фінансовий стан (баланс) Державного бюджету України; 2) звіт про виконання Державного бюджету України; 3) звіт про рух грошових коштів; 4) інформацію про виконання захищених статей видатків Державного бюджету України; 5) звіт про бюджетну заборгованість; 6) звіт про використання коштів з резервного фонду Кабінету Міністрів України; 7) інформацію про стан державного боргу; 8) звіт про кредити та операції, що стосуються державних гарантійних зобов'язань; 9) зведені показники звітів про виконання бюджетів; 10) інформацію про виконання місцевих бюджетів; 11) іншу інформацію, визнану Кабінетом Міністрів України необхідною для пояснення звіту.

Одним з напрямів фінансової діяльності виконавчої влади, однією з головних її функцій і завершальних стадій управління фінансами та умов його ефективності є фінансовий контроль. Фінансовий контроль - це діяльність органів державного управління, яка полягає в нагляді за фактичним станом фінансових відносин порівняно із заданими показниками і спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни, раціональності в процесі утворення, розподілу і використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів з метою ефективного соціально-економічного розвитку.

Фінансовому контролю підлягають усі господарські операції, пов'язані з використанням коштів підприємствами, уста-

новами, організаціями та державними органами. Контрольні органи перевіряють дотримання законів та підзаконних актів, раціональне використання бюджетних коштів і коштів централізованих і децентралізованих фондів цільового призначення, фінансової дисципліни, своєчасне і повне виконання фінансових зобов'язань юридичними і фізичними особами перед бюджетом, дотримання податкового законодавства, вживають заходів щодо запобігання фінансовим правопорушенням. Контролю підлягають доходи і видатки бюджетів, трансферти, позики, державні, місцеві і регіональні програми тощо. Висновки і матеріали фінансового контролю використовуються при прийнятті управлінських рішень та розробці законодавчих актів.

Наявність у власності держави певної матеріально-фінансової бази є лише передумовою для фінансового забезпечення виконавчої влади, а реально вона функціонує лише в сукупності повноважень, якими наділені всі ланки органів виконавчої влади. Безпосередню практичну діяльність у сфері фінансів здійснюють від імені держави органи державного управління фінансами і банківськими відносинами.

Управління фінансами на найвищому рівні держави здійснюють Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України, які мають загальну компетенцію. *Кабінет Міністрів України* є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Він відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у ст. 85, 87 Конституції України. Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України.

Конституція України (ст. 116) визначає, що Кабінет Міністрів у галузі керівництва фінансовою діяльністю забезпечує: 1) проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; 2) розробку проекту закону про Державний бюджет України і виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання. Він також здійснює низку інших функцій, зокрема, спрямовує всю роботу органів виконавчої влади.

Управління окремими галузями фінансів країни здійснюють спеціалізовані органи фінансово-кредитної системи. У фінансових відносинах беруть участь усі органи виконавчої вла-

ди держави (міністерства, відомства тощо), але державне управління фінансами здійснюють лише спеціалізовані органи державної виконавчої влади, до яких належать Міністерство фінансів України, Державне казначейство, Державна податкова служба України, Державна контрольно-ревізійна служба та інші.

*Міністерство фінансів України* є центральним органом виконавчої влади, підпорядкованим Кабінету Міністрів України. Мінфін України забезпечує проведення єдиної державної фінансової, бюджетної, податкової політики, спрямованої на реалізацію визначених завдань економічного та соціального розвитку України, здійснює координацію діяльності в цій сфері інших центральних органів виконавчої влади. Мінфін України у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України та Положенням. Мінфін України узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його повноважень, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства та в установленому порядку вносить їх на розгляд Президенту України та Кабінету Міністрів України. У межах своїх повноважень Мінфін України організовує виконання актів законодавства і здійснює систематичний контроль за їх реалізацією.

Його основними завданнями є розроблення та проведення єдиної державної фінансової, бюджетної, податкової політики; здійснення разом з іншими органами виконавчої влади аналізу сучасної економічної та фінансової ситуації в Україні, а також перспектив її розвитку; розроблення стратегії щодо внутрішніх та зовнішніх запозичень держави, погашення й обслуговування державного боргу; розроблення проекту Державного бюджету України та прогнозних показників зведеного бюджету України, забезпечення в установленому порядку виконання Державного бюджету України, контроль за дотриманням правил складання звіту про виконання Державного бюджету України та зведеного бюджету України; забезпечення концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку України; забезпечення ефективного використання бюджетних коштів та здійснення в межах своєї компетенції державного фінансового контролю; вдосконалення методів фінансового і бюджетного планування, фінансування, а також звітності та системи контролю за витрачанням бюджетних коштів; розроблення і проведення державної політики у



сфері виробництва, використання та зберігання коштовних металів і дорогоцінного та напівкоштовного каміння; забезпечення впровадження єдиних методологічних засад бухгалтерського обліку та звітності (крім бухгалтерського обліку та звітності в банківських і кредитних установах); інформування громадськості про економічні та фіскальні цілі держави.

Мінфін України в процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, а також з відповідними органами інших держав.

Мінфін України в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує і контролює їх виконання, а в разі потреби видає разом з іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування спільні акти. У передбачених законодавством випадках рішення Мінфіну України є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями усіх форм власності та громадянами.

Через Мінфін спрямовує і координує Кабінет Міністрів України діяльність Державного казначейства, Головного контрольно-ревізійного управління, Державної пробірної палати, Комітету у справах нагляду за страховою діяльністю, Комітету України з монополії на виробництво та обіг спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів. Мінфіну України підпорядковуються Державне казначейство, Головне контрольно-ревізійне управління, Державна пробірна палата.

Державне казначейство було утворене згідно з Указом Президента України з метою забезпечення ефективного управління коштами Державного бюджету України, підвищення оперативності у фінансуванні видатків у межах наявних обсягів фінансових ресурсів. Його організація і діяльність регламентуються Положенням, затвердженим Кабінетом Міністрів України.

Державне казначейство є системою органів державної виконавчої влади і діє при Мінфіні. Державне казначейство складається з Головного управління та його територіальних органів - управлінь Державного казначейства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі з відділеннями у районах, містах і районах у містах. Державне казначейство організо-



вусе виконання Державного бюджету України і здійснює за ним контроль; здійснює управління наявними коштами державного бюджету, в тому числі в іноземній валюті, коштами державних позабюджетних фондів та позабюджетними коштами установ та організацій, що утримуються за рахунок коштів державного бюджету; здійснює фінансування видатків державного бюджету; веде облік касового виконання державного бюджету, складає звітність про стан виконання державного та зведеного бюджетів; здійснює управління державним внутрішнім та зовнішнім боргом відповідно до чинного законодавства; розподіляє між державним бюджетом та бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя відрахування від загальнодержавних податків, зборів й обов'язкових платежів за нормативами, затвердженими Верховною Радою України; здійснює контроль за надходженням і використанням коштів державних позабюджетних фондів, позабюджетних коштів; розробляє та затверджує нормативно-методичні документи з питань бухгалтерського обліку, звітності та організації виконання бюджетів усіх рівнів.

Головне управління Державного казначейства та його територіальні органи у своїй діяльності взаємодіють з міністерствами та іншими центральними органами державної виконавчої влади, Національним банком, установами інших банків, державною податковою службою, місцевими фінансовими органами, державною контрольно-ревізійною службою в Україні. *Правовий статус державної податкової служби України* регламентується Законом, а його найвищої ланки - Положенням, а також деякими іншими актами. До системи органів державної податкової служби належать: Державна податкова адміністрація України, державні податкові адміністрації в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, державні податкові інспекції в районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах (далі - органи державної податкової служби). У складі органів державної податкової служби перебувають відповідні спеціальні підрозділи по боротьбі з податковими правопорушеннями (податкова міліція).

Завданнями органів державної податкової служби є здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів

(обов'язкових платежів), а також неподаткових доходів, установлених законодавством; внесення в установленому порядку пропозицій щодо вдосконалення податкового законодавства; прийняття у випадках, передбачених законом, нормативно-правових актів і методичних рекомендацій з питань оподаткування; формування та ведення Державного реєстру фізичних осіб - платників податків й інших обов'язкових платежів та Єдиного банку даних про платників податків - юридичних осіб; роз'яснення законодавства з питань оподаткування серед платників податків; запобігання злочинам та іншим правопорушенням, віднесених законом до компетенції податкової міліції, їх розкриття, припинення, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Державна податкова адміністрація України є центральним органом виконавчої влади. Органи державної податкової служби України координують свою діяльність з фінансовими органами, органами Державного казначейства України, органами служби безпеки, внутрішніх справ, прокуратури, статистики, державними митною та контрольно-ревізійною службами, іншими контрольними органами, установами банків, а також з податковими службами інших держав.

Контроль за витрачанням державних коштів здійснюють органи державної контрольно-ревізійної служби, яка складається із Головного контрольно-ревізійного управління України, контрольно-ревізійних управлінь у Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі, контрольно-ревізійних підрозділів (відділів, груп) у районах, містах і районах у містах. Їх головними завданнями є здійснення державного контролю за витрачанням коштів і матеріальних цінностей, їх збереженням, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і звітності в міністерствах, відомствах, державних комітетах, державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів та державних валютних фондів, розроблення пропозицій з усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм надалі.

Державна контрольно-ревізійна служба діє при Міністерстві фінансів України і підпорядковується Міністерству фінансів України.

Державна контрольно-ревізійна служба координує свою діяльність з місцевими радами та органами виконавчої влади, фінансовими органами, державною податковою службою, інши-

ми контрольними органами, органами прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки.

### *Список використаних джерел*

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сес. Верховної Ради України 26 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
2. Бюджетний кодекс України: Прийнятий Верховною Радою України 21 черв. 2001 р. // Голос України. - 2001 - 24 лип. - № 129.
3. Закон УРСР про державну податкову службу в Українській РСР від 4 груд. 1990 р. // Відом. Верховної Ради Української РСР - 1991 - № 6. - Ст. 37.
4. Закон України про державну контрольно-ревізійну службу в Україні від 26 січ. 1993 р. // Відом. Верховної Ради України. - 1993. - № 13 - Ст. 110.
5. Закон України про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні від 16 лип. 1999 р. № 996-XIV // Відом. Верховної Ради України. - 1999. - № 40. - Ст. 365.
6. Положення про резервний фонд Кабінету Міністрів України: Затв. Постановою Верховної Ради України "Про затвердження Положення про резервний фонд Кабінету Міністрів України від 22 лют. 1996 р. № 62/96-ВР // Відом. Верховної Ради України. - 1996. - № 10. - Ст. 51.
7. Положення про Міністерство фінансів України: Затв. Указом Президента України від 26 серп. 1999. - № 1081/99. - К., 1999.
8. Про Державне казначейство України: Указ Президента України від 27 квіт. 1995 р. № 335/95. - К., 1995.
9. Положення про Державне казначейство: Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 31 липня 1995 р. № 590. - К., 1995.
10. Положення про Державну податкову адміністрацію України: Затв. Указом Президента України від 13 лип. 2000 р. № 886/2000 // Юрид. вісн. України. - 2000. - № 31.
11. Порядок подання фінансової звітності: Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 28 лют. 2000 р. - № 419. - К., 2000.

## 5.4. Інформаційне забезпечення виконавчої влади

### § 1. Інформація як один із об'єктів дослідження теорії управління

Зміст інформаційного забезпечення управління соціальними системами треба розглядати з визначення змісту інформації в управлінській діяльності.

Загальне (абстрактне) визначення категорії "інформація" дається законодавцем у ст. 1. Закону України "Про інформацію".

*Інформація - це документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі.*

У загальному змісті це визначення сприйнятливим для розуміння в управлінні соціальними системами як загальновизнаний стандарт. Зазначене визначення можна адаптувати до змісту управління соціальними системами наступним чином.

*Інформація в управлінні соціальними системами - це відповідним чином документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі, і які використовуються в управлінській діяльності (управлінському процесі, управлінських відносинах).*

Інформація як категорія існує і в іншому змісті - як діяльність (дії) щодо поширення інформації у певному соціальному середовищі. Причому така діяльність може здійснюватися свідомо і підсвідомо, цілеспрямовано і без чіткого визначення мети. На нашу думку, для такого змісту більш підходить категорія у формі "інформування". Зазначений зміст інформації визначається на законодавчому рівні у Законі України "Про друковані засоби масової інформації (пресу)" (1994 р.).

Щодо організації управління соціальними системами, традиційно також під інформацією в широкому розумінні цього слова (поняття) мають на увазі множини повідомлень (відомостей, даних) про стан системи управління в конкретний момент часу, просторі, колу осіб, тобто різних факторів, що впливають на цю систему.

Питанням дослідження різних видів інформації, визначення її ролі в організації управління присвячено багато праць.

Видано чимало робіт з теорії автоматизованої обробки соціальної інформації, методології і методики створення автоматизованих інформаційних систем управлінського призначення у різних галузях організації управління соціальними системами.

З формуванням інформаційного суспільства категорія “інформація” стала ключовою: виступає одним із найважливіших факторів системи суспільних відносин. У зв’язку з цим в сучасній філософії, теоретичних та прикладних науках, у тому числі науці про управління соціальними системами, дослідженням щодо проектування, впровадження, експлуатації та вдосконалення інформаційних технічних та інших систем не можуть підібрати однозначного трактування (змісту) категорії “інформація”.

Як свідчать дослідження, сьогодні це визначення залежить від різних факторів (критеріїв). Зазначимо деякі з них:

- конкретної галузі знань чи суспільного життя, в якій ведеться дослідження (предметної галузі суспільних відносин, організації управління соціальної системи тощо);

- характеру завдань, для яких запроваджується це поняття;
- інших критеріїв.

Названі у літературних джерелах визначення категорії “інформація” намагаються відобразити спочатку філософську суть, а потім - найважливіші її властивості щодо сфери (галузі) суспільних відносин. Ось деякі з них:

- інформація - визначення змісту, отриманого з навколишнього світу\*;

- інформація - комунікація, зв’язок, у процесі якого встановлюється невизначеність\*\*;

- інформація - будь-яка сукупність сигналів, діянь чи відомостей\*\*\*;

- інформація - передача знань про різноманіття природи.

Під інформацією розуміють також корисний зміст про річ, явище, факт, людину, суспільство, державу тощо, тобто вилучені з них чи про них дані. При цьому категорія “дані” розглядається як абстрактна категорія. Її конкретний зміст визначається з прив’язкою до сфери пізнання (чи то у технічних системах, чи в соціальних системах, чи в природних, футуристичних).

\* *Винер Н* Кибернетика или управление и связь в животном и машине - М.: Наука, 1983 - 343 с

\*\* *Шеннон К* Работа по теории информации в кибернетике - М Изд-во иностранной литературы, 1963 - С 19

\*\*\* *Кибернетика* Становление информатики - М Наука, 1986 - С 22

Існує думка, що з точки зору прагматологічного аспекту на практиці дуже часто неправомірно (нерационально) встановлюють однозначність між даними та інформацією. На думку прихильників цієї теорії, дані ресструють явища та події, що відбуваються, а інформація - результат переробки та аналізу даних на рівні індивідуального інтелекту, тобто їх усвідомлення конкретною людиною. Наприклад, для одної людини якісь конкретні дані стають інформацією, для іншої - ні. Таким чином, інформація має переважно порівняльний характер. Вона складається лише з нових відомостей, які користувач оцінює як корисні знання (інформацію). Із загального потоку даних витлучаються тільки відомості, які потрібні для певного користувача, зрозумілі йому і зменшують його ентропію (невизначеність). Інші дані утворюють так званий у теорії інформації шум.

У соціологічному змісті множина даних утворює інформаційний ресурс. Тобто накопичуючись, дані мають зміст потенційної інформації, яка в певний час за певних обставин, інтересів чи потреб набуває статусу потрібних відомостей для певного кола осіб чи для окремих індивідів. Прикладом накопичення інформаційного ресурсу може бути звичайна бібліотека. Там може бути багато даних. Але соціального статусу як інформації вони набувають тоді, коли існують люди, які мають інтерес до них та можливість і здатність їх отримати. Те саме можна сказати і про архіви.

Як інформаційний ресурс можна розглядати і мову. Скажімо, існує мова, але на певному проміжку часу нею не користуються. Коли до неї виникає інтерес, то її починають вивчати, спілкуватися. Щоб вона ожила, потрібно, аби вона існувала як інформаційний ресурс і щоб до неї виникла суспільна потреба і мотивація (управлінська, освітня, культурологічна, наукова, національна свідомість, зокрема, щодо національної мови).

Відсутність однозначного визначення поняття інформації можна вважати природним явищем. Навряд чи є потреба шукати загальне його визначення, що охоплює всю багатогранність, багатоаспектність. Воно неминуче буде або дуже загальним, або дуже заплутаним.

У цьому плані варто навести точку зору Г.Х. Попова, яку ми повністю подляємо. Він, зокрема, вважає, що однозначні вичерпні й короткі визначення можуть мати місце лише в чіткої формалізованій аксіоматичній науці, коли є набір постулатів, є



правила їх комбінування. У суспільних же явищах дуже мало формального, такого, що пояснюється законами формальної логіки.

Головне не в термінах, а в тому змісті, який вони відображають. Щодо цього можна зазначити, що про визначення понять не сперечаються, а домовляються. Будь-яке визначення будь-якого поняття може набувати характеру монографічного опису. Як відомо, в житті форма може наповнюватися різним змістом, нерідко протилежним за сутністю.

Наприклад, соціальне управління, здійснюване правоохоронними органами у сфері охорони суспільного порядку, має свої особливості, оскільки керована система - сфера застосування управлінських дій, - як правило, перебуває за межами систем, і значна частина інформації про її стан може бути отримана лише в процесі активного й цілеспрямованого пошуку з боку структурних підрозділів.

Суб'єкти управління в правоохоронних органах передусім самі активно організують пошук інформації. Звичайні загальноприйняті засоби і канали отримання інформації (такі, як листи і повідомлення преси, радіо) стають недостатніми. Для успішної організації управління діяльністю по боротьбі із злочинністю, правоохоронним органам як суб'єктам управління треба організувати активний пошук та виявлення інформації про вчинені і підготовлювані злочини, про осіб, які їх скоїли чи можуть скоїти, злочинців, які переховуються тощо.

Відомо, що будь-яке управлінське рішення приймається не тільки на основі та залежно від характеру інформації про керовану систему. Його вибір визначається також природою управляючої інформації, яка міститься в нормах, що регламентують діяльність державних органів.

У державному управлінні, наприклад, рішення про методи, способи, засоби дії на керовану систему приймають на основі інформації про неї і відповідно до управлінської інформації нормативного характеру. У цій залежності закладені передумови та гарантії прийняття оптимальних рішень у рамках принципів і вимог законності.

Важливе теоретичне і практичне значення для вивчення сутності соціальної інформації має її класифікація. З метою організації стратегічного, тактичного та оперативного управління нею інформація може бути класифікована за такими ознаками:

- за напрямом руху: вихідна - потік інформації від суб'єкта до суб'єкта управління і вхідна - потік від об'єкта до суб'єкта;
- за ознакою щодо середовища формування на зовнішню і внутрішню (зовнішньосистемну і внутрішньосистемну);
- за характером даних щодо змісту процесу управління на директивну й описову;
- за джерелом виникнення: на первинну і похідну;
- за засобом виразу і фіксації: на усну і документальну;
- за ступенем стабільності: на постійну, змінну, періодичну і разову;
- за призначенням щодо процесу управління: на планову, звітну, облікову, контрольну;
- за підлеглистю до підсистем керованої системи: на технічну, економічну, соціальну, організаційну, правову тощо;
- за належністю до сфер діяльності та функцій управління: на конструкторську, технологічну, фінансову, бухгалтерську, оперативно-виробничу;
- за певним терміном: на інформацію про минулі, поточні та майбутні події;
- за ступенем визначеності інформації: на детерміновану і ймовірну.

У процесі організації функціонування системи соціального управління можуть бути визначені специфічні критерії й ознаки інформації. Наприклад, за правовим регулюванням відносин, пов'язаних із автоматизованою обробкою інформації, її поділяють на:

- забезпечуючу (охоплює наукові, організаційні і технічні рішення);
- інформацію, яка міститься в пам'яті електронно-обчислювальної машини (об'єднує всю функціональну інформацію, яка перебуває у машинній пам'яті);
- позамашинову (підготовлену до вводу в ЕОМ та отриману в результаті опрацювання, тобто вхідну і вихідну) тощо.

При організації забезпечення інформацією управління соціальною системою варто враховувати низку вимог, реалізація яких забезпечує її ефективність та регіональне побудування. Інформація мусить бути мінімальною, достатньою і необхідною, вірогідною і надійною, сучасною й оперативною. У ході організації автоматизації інформаційних процесів в управлінській діяльності варто враховувати можливість інформації для вико-

ристання її в машинній обробці (максимальна уніфікація, класифікація носіїв інформації тощо).

*Мінімальність* інформації передбачає обмеження збору й опрацювання лише тих повідомлень (інформації), без яких неможливо управляти об'єктом.

*Достатність* інформації означає, що інформація повинна давати вичерпне й повне уявлення про функціонування об'єкта, а також оптимальні чи близькі до нього рішення. При визначенні потреб в окремих видах інформації необхідно насамперед урахувувати значущість для управління її кожного виду, частоту створення, взаємозв'язок з іншими видами інформації.

Сьогодні керівники часто відчують недостатність інформації (ентропію) у зв'язку з тим, що не всі відомості, які входять до системи, корисні, подані в потрібному вигляді та відповідають поставленим цілям управління. Так, наприклад, у ряді форм статистичної звітності містяться не стільки нові повідомлення, скільки довідкові й розрахункові показники. В результаті складається суперечлива ситуація: при явній перевантаженості органів управління соціальними системами інформацією рішення часто приймають в умовах невизначеності, що значно знижує їх якість.

Однією з головних вимог, які пред'являються до організації управління, є *забезпечення високої вірогідності відомостей*. Без вірогідної інформації про об'єкт управління неможливо організувати його роботу, використати найбільш удосконалені методи управління. Підвищення вірогідності інформації можна досягти в результаті скорочення ланок опрацювання, підвищення відповідальності за вірогідність, більш широкого впровадження сучасних інформаційних технологій.

Наприклад, успішна боротьба зі злочинністю потребує того, щоб правоохоронні органи мали достовірну й повну інформацію про різні об'єкти, які потрапили у сферу їх діяльності. Зокрема, чим більшу інформованість має у своєму розпорядженні слідство про особу, об'єкти та обставини скоєного злочину, тим швидше він розкривається.

Для збирання й прийняття такої інформації існують криміналістичні, оперативно-розшукові та інші види обліків (інакше - система карної реєстрації). Їх здійснюють спеціалізовані інформаційні підрозділи. Частина інформації централізована в масштабі України, інша - в масштабі міста, області.

Недотримання вимог достовірності призводить до того, що техніка, яка нормально функціонує, переробляє заздалегідь неправдиву вхідну інформацію, даючи на виході теж неправильну. Така інформація, звісно, як і дезінформація, впливає на управлінські рішення, особливо такі, що мають державно-політичний характер.

Інформаційне забезпечення організації управління соціальними системами є однією з функцій створення умов (організування) ефективності здійснення управлінської діяльності на всіх її рівнях - від окремої посадової особи до вищих органів державної влади. Цю функцію в теорії і практиці управління соціальними системами ще називають інформаційно-аналітичне забезпечення.

На загальнодержавному рівні основними завданнями щодо інформаційного забезпечення управління визначають такі:

- створення інформаційних систем державного управління;
- визначення потреб органів влади у нових інформаційних технологіях та базах даних;
- розробка типових проектів та стандартів інформаційного забезпечення державного управління;
- визначення та реалізація державної політики, здійснення державного керівництва впровадженням нових інформаційних технологій у сфері державного управління;
- організація міжнародного співробітництва у галузі обміну інформацією з державного управління;
- здійснення безпаперового документообігу;
- вдосконалення статистичної звітності щодо функціонування органів виконавчої влади;
- розробка нормативно-правових актів з питань інформаційного забезпечення адміністративної системи держави, її органів, у тому числі захисту від стихійних (природних), техногенних та соціогенних загроз.

Охопити інформацію про всі управлінські процеси будь-якої сфери суспільних відносин стає практично неможливим у зв'язку з обмеженістю природних можливостей людини. Науковці дослідили, що в силу своїх фізіологічних особливостей людина може сприймати 6-9 одиниць інформації за секунду, тоді як у середньому для управління динамічною організаційною структурою потрібно прийняти та врахувати 12-18. Практика знайшла вихід у створенні нових ієрархічних структур ук-

равління. Це зумовило залучення до керівництва великої кількості фахівців. Звичайно, збільшилась продуктивність управлінської праці, але при цьому значно збільшилися і штати для забезпечення управлінського процесу. Такий шлях (екстенсивний) підвищення продуктивності управлінської праці стає дедалі неефективнішим, тому що складність управління суспільними процесами поступово починає перебільшувати сукупні можливості всіх працівників, зайнятих у галузі управління. Щодо цього методу в народі кажуть, що “на одного раба призначають сім виконробів”.

З точки зору теорії інформації, інформація, що оброблюється в системі управління, являє собою предмет управлінської праці. У цьому зв'язку особливого значення набуває інший зміст інформаційного забезпечення як напрямку управлінської діяльності. І хоча його дослідженню приділяється багато уваги, щодо його складу ще не існує єдиної думки.

Зокрема, представники теорії інформації розуміють під інформаційним забезпеченням сукупність методів і засобів, що забезпечують функціонування інформаційних процесів. Розробники в галузі проектування та експлуатації сучасних багато-процесорних і багатомашинних систем поняття інформаційного забезпечення визначають як сукупність єдиної системи класифікації та кодування техніко-економічної інформації, уніфікованої системи документації, що певним чином організовані та описані за допомогою технічних засобів, які застосовуються для обслуговування користувачів різної відомчої підлеглості.

У процесі управління керівники постійно мають справу з інформацією як необхідним засобом розробки управлінських рішень та їх реалізації. Продуктивність і якість їх праці багато в чому залежать від належного інформування, тобто своєчасного отримання та опрацювання потрібної інформації. За її допомогою здійснюються циклічні повторення стадій процесу управління: отримання, опрацювання повідомлень про стан керованого об'єкта, прийняття нових рішень та передача їх у формі управлінських команд.

За допомогою інформації реалізується зв'язок між суб'єктом і об'єктом, між управляючою та керованою частинами системи управління. Тобто, правильну реалізацію всіх принципів та функцій управління забезпечує якісна інформація.

## § 2. Поняття категорії “інформаційне забезпечення правління”

З'ясування суті організаційно-правового аспекту інформаційного забезпечення дає можливість визначитися в ряді питань:

- методи організації інформаційних відносин в управлінні соціальними системами;
- методи правового регулювання відносин, пов'язаних з організацією інформаційних відносин у сфері управління соціальними системами;
- сформулювати завдання для системотехніків, програмістів комп'ютерних програм щодо автоматизації інформаційних процесів у конкретній організаційній структурі управління соціальними системами;
- вирішення інших практичних завдань щодо управління соціальними системами.

Для цього визначимося в категорії “забезпечення”. Слово “забезпечення” означає дію, а також зберігання, виконання чогось, править за гарантією здійснення того чи іншого процесу. Таким чином, коли говорять про якесь часткове забезпечення управління, вказуючи на його конкретний якісний аспект (інформаційний), то мають на увазі передусім комплекс засобів, умов і дій, що гарантують нормальне проходження управлінських процесів.

З метою з'ясування поняття інформаційного забезпечення треба знати, що саме мусить бути забезпечене. Якщо мова йде про забезпеченість системи управління множиною інформації, тобто її наявність, то воно вичерпується, завершується, стає реальним з її появою. Якщо ж мова йде про забезпечення організованості системи управління, впорядкованості взаємодії, функціонування її складових компонентів, то під забезпеченням треба розуміти діяльність.

На нашу думку, в це поняття повинні включатися комплекс взаємозв'язаних методів, заходів і засобів (науково-методичного, соціально-політичного, техніко-економічного й організаційно-правового характеру тощо), які реалізують створення і функціонування інформаційних технологій - процесів збору, передачі, переробки, зберігання та видачі (відображення), а також використання інформації з метою здійснення ефективної діяльності органів управління соціальними системами.



До поняття “інформаційне забезпечення” обґрунтовано віднесений організаційний аспект, який вказує на головні напрями правового регулювання саме інформаційного забезпечення.

Таке значення цього терміну може бути зіставним з організацією діяльності, пов’язаною зі збором, реєстрацією, передачею, зберіганням, опрацюванням і поданням інформації.

Поняття “інформаційне забезпечення” найбільше відповідає поняттю створення і підтримки відповідних організаційно-функціональних характеристик системи соціального управління. Тобто існують об’єктивні причини для виділення трьох значень поняття “інформаційне забезпечення”:

- як забезпеченості системи управління відповідною множиною інформації;

- як діяльності, пов’язаної із організацією збору, реєстрації, передачі, зберігання, опрацювання і подання інформації;

- як діяльності з формування цілеспрямованої суспільної й індивідуальної свідомості суб’єктів суспільних відносин щодо управління у конкретній сфері суспільних відносин (у сучасній літературі ця сутність визначається такими категоріями, як реклама, паблік-релейшн, формування суспільного іміджу суб’єкта управління, інформаційні операції, інформаційна боротьба, пропаганда і контрпропаганда і т.п.).

У практиці управління соціальними системами всі зазначені аспекти змісту інформаційного забезпечення нерозривні. У цій роботі інформаційне забезпечення розглядається в такому змісті.

*Інформаційне забезпечення систем управління - це поєднання всієї інформації, що використовується, специфічних засобів і методів її обробки, а також діяльності фахівців з ефективного використання даних, відомостей, знань в організації управління конкретною соціальною системою.*

На практиці інформаційне забезпечення охоплює систему руху і перетворення інформації, включаючи класифікаційні переліки всіх даних, методи їх об’єктивного вираження, кодування, зберігання та передачі.

Розробка автоматизації інформаційного забезпечення на основі повітніх комп’ютерних інформаційних технологій спрямована на використання технічних засобів управління для постачання потрібної інформації відповідним органам управління

з комплексною метою (відповідно з основами теорії “дерева цілей”):

- по-перше, організації безперервного (дискретного) процесу збору, опрацювання, зберігання, пошуку і відображення інформації, а також передачі її на різні рівні управління;

- по-друге, високої надійності та вірогідності відповідно до встановлених вимог щодо збирання й опрацювання на кожному з рівнів управління.

Велике значення в організації формування інформаційного забезпечення відіграє право. Це відбувається тому, що відносини, які виникають в управлінні у зв'язку з перетворенням інформації, мають соціальний характер і об'єктивно знаходять вираз у правових нормах.

У нормотворенні інформаційного забезпечення повинні брати участь колективи працівників різного фаху (юристи, інженери-електроніки, програмісти-математики, системотехніки, при цьому провідна роль належить відповідно підготовленим юристам, які спеціалізуються на інформаційному праві). При цьому в комплексі повинні розв'язуватися проблеми, які досліджуються щодо відносин з приводу того, як виробляється і використовується інформація, яка її якість, за допомогою яких засобів, технологій, носіїв вона обробляється, переробляється тощо.

З точки зору теорії права, інформаційне забезпечення як діяльність, що пов'язана з інформацією, - сутність інформаційних правовідносин. Водночас, інформаційні відносини в процесі нормотворення - це діяльність суб'єктів та об'єктів управління, яка пов'язана із збором та використанням інформації. Від якості збору і обробки інформації залежить якість підготовки та прийняття нормативно-правових актів.

А.Б. Венгеров висловив та обґрунтував думку про наявність у сфері управління на етапі його автоматизації інформаційних відносин як об'єкта правового регулювання. Про природу і правову форму цих відносин висловлено різні точки зору. Їх аналіз дає змогу виділити такі позиції. В.А. Юсупов розглядає інформаційні відносини як підлеглі, що забезпечують головні адміністративно-правові відносини.

У процесі виконавчо-розпорядчої діяльності органів управління виникають різні відносини, які опосередковують пошук, збирання, систематизацію, обробку, передачу інформації. Вони стають частиною, елементом відносин, які складаються в

процесі прогнозування, прийняття рішень, а також при здійсненні інших управлінських функцій.

Розвиваючи названі положення, В.Ф. Сіренко дійшов висновку, що інформаційні відносини в умовах автоматизації утворюють відносно самостійний вид управлінських відносин, які склалися внаслідок розподілу праці в управлінській системі між ланками, що приймають і реалізують управлінські рішення, і тими підрозділами, які зайняті операціями з інформацією.

У практиці для регулювання суспільних інформаційних відносин застосовується традиційно трудові, цивільно-правові, адміністративно-правові чи кримінально-правові форми. У зв'язку з цим В.А. Рассудовський інформаційні відносини за засобом регулювання поділяє на такі групи:

- організаційно-майнові, коли йдеться про довідково-інформаційне обслуговування;
- організаційно-управлінські, коли маються на увазі інформаційні потоки, наприклад, у сфері управління народним господарством.

Однак сьогодні триває пошук специфічних засобів регулювання і впливу на інформаційні відносини. Це особливо помітно у зв'язку з розробкою проблем юридичної відповідальності в умовах використання сучасних комп'ютерних інформаційних технологій.

В Україні загальний обсяг нормативних актів, управлінських, нормативно-технічних та метрологічних матеріалів, технічних стандартів, положень, інструкцій, які належать до регулювання інформаційного забезпечення, настільки великий, несистематизований, поверховий і суперечливий, що виникла потреба розробки і прийняття на рівні Верховної Ради видання єдиного основоположного нормативного документа, який системно охоплював би найважливіші аспекти інформаційних відносин, застосовуючи весь досвід, накопичений у нашій державі та за її межами. Таким системоутворюючим фактором повинен, на нашу думку, стати Кодекс про інформацію.

З точки зору інформаційного забезпечення прийнятий Закон України "Про інформацію" визначає тільки основи соціальних інформаційних правовідносин, види, джерела інформації та режим доступу до неї, учасників інформаційних відносин, їх права та обов'язки, охорону інформації, відповідальність за порушення

законодавства про інформацію, співробітництво з іншими країнами і міжнародними організаціями в галузі інформації.

По суті, цей закон виконує функцію основ інформаційного законодавства України і виступає системоутворюючим фактором публічного інформаційного права, створює правову базу для поглиблення й розширення використання методів інформатики та права для вдосконалення управління інформаційними процесами.

У нинішніх умовах формування інформаційного суспільства сутність, зміст, поняття категорії інформаційного забезпечення управління поєднуються в окремих аспектах зі змістом такого соціального явища, як інформатизація. І це не випадково. Аналіз нормативно-правових актів щодо проведення адміністративної реформи в Україні свідчить про необхідність супроводження її цілеспрямованим застосуванням нових інформаційних технологій у сфері управлінської діяльності.

### § 3. Сутність правового забезпечення інформатизації

Використання досягнень науки і техніки, зокрема в системі органів державного управління, викликає до життя цілу низку проблем правового аспекту, які потребують наукового дослідження та розв'язання. Щодо цього слід зазначити, що правовий аспект визначений складовою інформатизації.

Актуальність правового аспекту визначається тим, що всі соціальні процеси - економічні, психологічні, інформаційні, технологічні та інші, які виникають у зв'язку з інформатизацією, потребують правового регулювання. Вони з'являються, розвиваються, вдосконалюються і відмирають чи ліквідуються у правовому середовищі (правовому полі), на його базі. При цьому виникає потреба врегулювання суспільних відносин з урахуванням необхідності визначення правил поведінки людей, співвідношення їх потреб та інтересів з потребами та інтересами окремих соціальних корпорацій, суспільства, держави, міжнародного співтовариства.

З розширенням меж публічно-правового регулювання управлінської діяльності, в умовах інформатизації відбуваються істотні зміни характеру і змісту правового регулювання. У науці і практиці з'явилось поняття "правове забезпечення інформатизації".

*Правове забезпечення інформатизації - це діяльність відповідних суб'єктів суспільних відносин щодо формування комплексу правових норм правил поведінки, прав та обов'язків учасників у сфері інформатизації.*

Правові норми забезпечують відповідній соціальній системі нормативно-правовий статус, регулюють розробку, впровадження, ефективне функціонування та подальший розвиток інформатизації згідно з поставленою метою.

Зазначимо, що право як регулятор суспільних відносин може бути охарактеризоване з різних точок зору, підходів, аспектів. Категорію "право", з точки зору управління, можна розглядати в кількох аспектах: як інституційний нормативний регулятор, як соціальну цінність, як управлінський засіб тощо.

Але треба пам'ятати, що право в соціологічному аспекті понад усе є регулятором поведінки людей. Тобто, виходячи з положень теорії гри, право визначає роль кожного учасника конкретної соціальної одиниці: людини, групи людей (корпорації) та інших соціальних утворень. Практична роль права в тому, що воно є мірою юридично дозволеної правомірної поведінки людей у конкретних соціальних утвореннях.

Відображаючи співвідношення потреб особистості, суспільства, колективу (як форми корпорації) право виступає масштабом потрібної, бажаної поведінки, масштабом суспільної і державної дисципліни, об'єднувачем співвідношення потреб усіх членів суспільства в процесі його життєдіяльності. З цим призначенням права невідривно пов'язана і така його властивість, як захисна функція - саме як захисника суспільства від антисоціальних проявів, посягань на права та законні інтереси членів суспільства. На законодавчому рівні, поряд з Конституцією України та відповідними провідними галузевими кодексами (Цивільним, Цивільно-процесуальним, Кримінальним, Кримінально-процесуальним, Кодексом законів про працю, Кодексом про адміністративні правопорушення) України прийняті і приймаються Верховною Радою Кодекси з інших галузей законодавства, а також спеціальні закони щодо регулювання суспільних відносин в окремих їх галузях. Спеціальні закони є реакцією держави на необхідність урегулювання й управління нею окремих сфер суспільної діяльності. Це знайшло відображення і в регулюванні такої сфери державного управління, як суспільні інформаційні відносини щодо інформатизації.

Право також визначає юридичні умови підтримки та охорони встановленого в державі правопорядку. Такі властивості права, як нормативність, інформативність, чітка визначеність, висока матеріальна і фінансова забезпеченість з боку держави дають змогу широко використовувати його як засіб організації суспільних відносин. При інформатизації існують потреби використання права, юридичних форм для розв'язання найрізноманітніших суспільних (економічних, політичних, культурних та інших) проблем. До числа найважливіших проблем правового регулювання інформаційного забезпечення державного управління в умовах інформатизації належить захист конституційного ладу як основи реалізації інтересів особи, суспільства, держави, захист від будь-яких протиправних дій у сфері інформаційної безпеки.

Щодо загальноорганізаційного значення права, то роль такого його аспекту як засобу забезпечення інформатизації постійно зростає і зростатиме й далі. Ефективність інформатизації зумовлюється рівнем всебічного розвитку виробничих сил, зрілістю суспільних відносин, налагодженим господарським механізмом, що є критеріями визначення рівня інформаційної цивілізації тієї чи іншої країни. В комплексі правова інформатизація організації повинна, з точки зору загальноорганізаційного значення права, становити зміст напряму стратегічного курсу держави на перспективу і не може бути здійснена без досконалого, науково обґрунтованого механізму правового регулювання.

Правове забезпечення інформаційних систем як складових систем вищого порядку вирішує взаємозв'язані і водночас відносно самостійні завдання. Серед них визначаються такі:

- завдання збирання та систематизації правової інформації щодо норм права, які регулюють суспільні відносини в межах підсистем;

- завдання, що їх вирішує система державного управління;

- завдання, пов'язані із правовою регламентацією процесів створення, впровадження, експлуатації та вдосконалення автоматизованих комп'ютерних інформаційних систем (АКІС).

Весь масив правових норм, з яких складається правове забезпечення АКІС, можна поділити на такі основні групи:

- норми, які регламентують процес розробки і впровадження АКІС;



- норми, що визначають правовий статус спеціальних організаційних структур в АКІС та їх працівників;
- норми, що регулюють відносини, пов'язані з інформаційним, технічним, програмно-математичним забезпеченням;
- норми, що регламентують діяльність органів державного управління та їх посадових осіб.

Неврахування у минулому цих положень зумовило низку проблем не тільки правового, а й організаційного та інженерно-технічного характеру.

На рівні правової доктрини у нашій країні визначено, що регламентація суспільних відносин у сфері інформатизації здійснюється на управлінському рівні центральними органами виконавчої влади, органами державного управління інших рівнів, органами місцевого самоврядування установ, організацій, підприємств.

З точки зору наукового і практичного аспектів значущість такого підходу визначається тим, що існує можливість змістовніше зрозуміти роль права у використанні досягнень науково-технічного прогресу в різних сферах суспільної діяльності. Також є можливість побачити типовий, універсальний характер інформатизації у складі правового забезпечення будь-якої галузі державного управління.

Важливе місце в системі правового регулювання у сфері інформатизації займають загальнодержавні нормативно-правові акти, що регламентують порядок створення АКІС, включаючи директивні документи, які визначають головні напрями вдосконалення державного управління під впливом інформатизації. При їх формуванні треба враховувати оцінки широкого кола фахівців, то сформовані на основі застосування економіко-математичних методів (ЕММ) і можливостей комп'ютерної техніки та технологій на певному етапі їх розвитку.

Важливе значення також мають інструктивно-методичні матеріали щодо створення АКІС. Серед таких можна назвати такі традиційні форми:

- накази про створення АКІС (їх структуру, фінансування);
- накази про затвердження проектної документації, її складу, порядку реалізації.

Значну роль відіграють нормативно-правові акти, які визначають правовий статус АКІС, тобто:

- її організаційну структуру та комплексну компетенцію ланок державного управління, включаючи правові акти, що вста-

новлюють компетенцію з питань створення та впровадження новацій в АКІС;

- нормативні акти, які регламентують діяльність спеціальних структур конкретного органу управління соціальною системою;

- накази про завдання і функції АКІС у складі функцій органу управління;

- накази про взаємовідносини різних інформаційних структур з управлінськими (низовими територіальними та відомчими) підрозділами системи управління;

- накази про встановлення головних організаційних структур і підпорядкованих ним низових ланок державного управління;

- положення про функціональні та лінійні структури, зокрема й ті, які займаються питаннями впровадження новацій у галузі управління;

- положення про підрозділи, штатні розклади АКІС;

- нормативні акти про порядок фінансування організаційної структури АКІС;

- нормативні акти про форми звітності, показники оцінки діяльності організаційних структур АКІС тощо.

Великий вплив на регламентацію правових відносин в умовах інформатизації справляють нормативні акти, що встановлюють правовий статус працівників, які забезпечують створення та функціонування автоматизованої (комп'ютерної) системи. До числа таких нормативних актів входять:

- акти, що затверджують перелік фахівців працівників, які беруть участь у створенні та функціонуванні АКІС;

- посадові інструкції, які встановлюють і закріплюють права, обов'язки та відповідальність працівників і службовців підрозділів, функції яких змінились у зв'язку з інформатизацією;

- правила внутрішнього розпорядку щодо доступу до інформації АКІС;

- накази з питань підготовки та перепідготовки кадрів для роботи в умовах інформатизації.

Технологія функціонування АКІС також повинна забезпечуватися нормативними актами, включаючи:

- документи, які визначають структуру АКІС, перелік її функціональних та забезпечуючих підсистем;

- постанови, положення та накази, що визначають порядок створення та функціонування галузевого фонду алгоритмів і комп'ютерних програм;

- інструкції, що визначають порядок та процедури діалогу "людина - машина", а також порядок діяльності працівників у межах функціональної та забезпечуючої підсистем АКІС;

- акти з питань уніфікації документів, їх класифікації та кодування відповідно до вимог машинної обробки;

- акти, що встановлюють порядок організації та використання баз даних, доступу на використання інформації, що міститься в цих базах.

Нерідко зазначений перелік нормативно-правових актів ігнорується при створенні та забезпеченні розвитку автоматизованих інформаційних систем у державному управлінні. У результаті, особливо при зміні кадрів, виникають проблеми забезпечення функціонування апаратно-програмних комп'ютерних комплексів автоматизованої інформаційної системи. Мають місце випадки, коли такі системи просто виключаються з інформаційних процесів. Система управління скочується до примітивних (паперових та інших) технологій інформаційного забезпечення. Говорити сьогодні про якість функціонування такої системи в системі державного управління марно.

Підхід до визначення способів правового регулювання ґрунтується на дослідженні і використанні закономірностей соціально значущої мотивації поведінки людей. Тому при формуванні нормативно-правових актів повинні обов'язково передбачатися всі визначені законодавством методи правового впливу, в тому числі щодо запобігання, профілактики та припинення можливих правопорушень. Серед таких методів чільне місце займають: заохочення, переконання, примус (стягнення, покарання).

На перший погляд, для деякого це є прописними істинами. Але якщо уважно проаналізувати, наприклад, чинне інформаційне законодавство, зокрема Закон України "Про інформацію", то увагу приверне такий цікавий факт: законодавець у ст. 47 цього закону перелічив порушення, законодавства про інформацію, але не визначив виду відповідальності. Яка ж відповідальність наступає за вказані у ст. 47 цього закону правопорушення - дисциплінарна, цивільно-правова, адміністративна чи кримінальна?

Ст. 47 Закону України "Про інформацію" треба розуміти як таку, що не встановлює конкретного виду юридичної відповідальності, а лише наводить перелік порушень законодавства про інформацію. Галузь законодавства не лише конкретизує по-

няття порушення законодавства про інформацію, а й установлює конкретні стягнення щодо них. Наприклад, ст. 212 Кодексу законів про адміністративні правопорушення встановлює конкретні види адміністративних стягнень за порушення законодавства про державну таємницю, а ст. 67, 68, 68 нині чинного Кримінального Кодексу України встановлює кримінальну відповідальність за злочини щодо державної таємниці.

Правовий аспект управління соціальними системами полягає також у визначенні його провідних компонентів, таких як:

- напрями функціонування та розвитку соціальних систем,
  - їх формування в рамках цілеспрямованості й упорядкованості.
- Урегульованість і порядок самі по собі необхідні для будь-якого соціального процесу, якщо він має набути суспільної стабільності та незалежності від простого випадку чи свавілля окремих індивідів.

В основі правового регулювання як соціального процесу проявляються закономірності, вдосконалення регулювання суспільних відносин. В юридичній літературі обґрунтовано звертається увага на те, що кожне історично визначене суспільство з метою уникнення можливих негативних наслідків для його соціальної системи (неорганізованості чи надмірної регламентації) потребує чітко визначеної міри юридичного врегулювання суспільних відносин. Відтак, через право в соціальних процесах, поряд з підвищеннями їх конкретності та визначеності, збільшується роль інформативності нормативного регулювання. Тобто право є носієм повної інформаційної бази, через яку орган управління соціальною системою інформує суб'єктів суспільних відносин про те, що необхідно робити, як робити, кому робити в певних соціальних умовах.

Розвиток соціального регулювання супроводжується формуванням відносно незалежних (від економічного базису, матеріального виробництва) регулятивних механізмів, які ускладнюються і вдосконалюються в міру необхідності врегулювання задоволення різноманітних економічних, культурних та інших потреб людей, які постійно виникають у процесі розвитку суспільства в цілому.

У світі існують різні системи правового регулювання, кожна країна відпрацювала в ході особливостей історичного розвитку свою систему. Дві з них найбільш поширені, іноді їх на-

зивають правовими сім'ями: англо-американська та європейська континентальна система права.

З проголошенням незалежності Україна постала перед вибором формування власної правової системи. Виникло питання: яку із зазначених моделей взяти за взірць? Практика правотворення у нашій країні, зокрема на законодавчому рівні, пішла шляхом застосування у комплексі окремих здобутків англо-американської та європейської моделей. Наприклад, зберігши континентальну традицію кодифікації законодавства, з'явилась велика кількість спеціальних законів щодо сфер суспільних відносин. Не виняток у цьому й інформаційне законодавство. Відповідно, в розвиток цих законів органи державної виконавчої влади приймають підзаконні нормативні акти. Це також знайшло відображення у правовому забезпеченні інформатизації.

Треба звернути увагу на те, що сам стан розвитку правового регулювання залежить від двох важливих елементів: наявності та якості засобів регулювання і потреб об'єкта регулювання, тобто стану суспільних відносин, які необхідно впорядкувати.

Розгляд питання про роль права у процесі інформатизації в конкретній системі управління може бути забезпечений трьома взаємопов'язаними напрямками:

- якісною характеристикою права (щодо публічно-правового (державного) та приватно-правового регулювання);
- знанням його можливостей (зокрема на рівні державного права);
- характеристикою відносин (зокрема тих, що виникають у зв'язку з інформатизацією);
- характеристикою системи органів державного управління (їх юридичного статусу, функцій, повноважень тощо).

У сучасних умовах роль права в регулюванні суспільних інформаційних відносин значно підвищується, що обумовлено потребою чіткого впорядкування соціальних процесів з метою прискорення соціально-економічного розвитку. З наукової точки зору цінність публічного права визначається тим, наскільки воно спроможне задовольнити потреби різноманітних суб'єктів суспільних відносин: індивідів, груп, держави, суспільства. Якщо публічне право неадекватно відображає і регулює суспільні відносини, то їх суб'єкти мають можливість визначати і регулювати стосунки між собою на приватно-правовому рівні: шляхом правочинів, угод, договорів тощо.

Цінність публічного права в інформаційному суспільстві визначається його конкретно-історичною роллю, справжнім значенням у задоволенні історично визначених потреб учасників суспільного життя, що постійно змінюються. Право єдиною діалектично пов'язані, суперечливі тенденції, які складаються з необхідності забезпечення організованості, дисципліни, свободи, активності, рівності людей.

Право (і публічне і приватне) розглядається як нормативний регулятор, який є критерієм юридично правомірної та неправомірної поведінки і який є нормативною основою та гарантом суб'єктивних юридичних прав.

У цілому право може розглядатися як розгалужена система (гіперсистема) взаємопов'язаних суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, їх гарантії, широкий арсенал засобів та методів взаємодії в суспільних відносинах. У когнітивному аспекті право формує у свідомості всіх суб'єктів соціального управління відповідні механізми регулювання співвідношення потреб та інтересів усіх учасників суспільних відносин. Воно, з одного боку, повинно стимулювати масову творчу активність окремих індивідів, відкривати простір для проявів ініціативи й самостійності, а з іншого - забезпечити високу організованість і чіткий порядок у суспільних інформаційних відносинах.

Таким чином, рівень значущості права в суспільному житті досягається через механізм правового регулювання, тобто через реалізацію системи правових засобів, за допомогою яких здійснюється результативне регулювання соціальних відносин. Важливо зазначити, що здійснення можливостей права багато в чому залежить від комплексу об'єктивних і суб'єктивних факторів, які обумовлюють на практиці один одного. Серед названих факторів виділяються такі:

- досягнутий рівень економічного розвитку країни;
- стан сприйнятливості новацій всієї соціальної системи, суспільства;
- рівень соціально-політичної та державницько-ідейної єдності його членів;
- ступінь цивілізованої зрілості суспільних відносин;
- рівень правової культури громадян та керівників усіх ланок соціального управління, їх ставлення до закону, законності, діяльності юридичних інституцій;



- рівень правової ментальності, що знаходить вияв у виборі учасниками суспільних відносин як найбільш дієвих засобів та методів дозволеної і незабороненої законодавством поведінки тощо.

На суспільні відносини, що виникають у зв'язку з інформатизацією, цілком поширюються можливості застосування механізму правового регулювання за допомогою норм права, юридичних факторів тощо. Такий механізм забезпечує регулювання, зокрема правовідносин з реалізації прав та обов'язків учасників управлінської діяльності щодо інформатизації.

У зазначеному аспекті треба відмітити, що важливою рисою правового регулювання відносин, пов'язаних з використанням досягнень інформатики у сфері інформатизації, є забезпечення відповідними нормами права бажаної для суспільства стійкості, відносної стабільності конкретних соціальних зв'язків, у тому числі й інформаційних.

Щодо соціального управління право створює умови обов'язкової та можливої поведінки окремих керівників, органів, організацій, колективів та конкретних працівників, які беруть участь у відносинах щодо інформатизації.

Важливою рисою правового регулювання суспільних відносин є реалізація активної ролі права, його можливостей сприяти впорядкуванню зародження та становлення нових правовісних відносин, на які спрямоване законотворення (правотворення).

Процес правового регулювання відносин, пов'язаних з інформатизацією, як й інших суспільних відносин, може бути поділений на три головні частини:

1) етап визначення та регламентації суспільних відносин, коли на їх основі виникають права та обов'язки у конкретних суб'єктів;

2) етап реалізації суб'єктивних юридичних прав та обов'язків, коли приписи юридичних норм стосуються конкретних відносин;

3) етап контролю та координації здійснення суспільних відносин.

Цим стадіям відповідають і такі важливі елементи правового регулювання, як юридичні норми, що регулюють відповідні правовідносини, акти реалізації суб'єктивних юридичних прав

та обов'язків, інші юридичні норми, що формують правосвідомість та правову культуру.

Інформатизація управління не тільки підвищує соціальну цінність та вимоги ефективності нормативного регулювання, а й підвищує його значення в керуванні суспільством. Варто зазначити, що за допомогою владних приписів право повинно закріплювати найпрогресивніші технології і форми організації управлінської праці в умовах інформатизації. Через право прогресивні форми і технології управлінської праці можуть стати загальнообов'язковими, що сприятиме їх широкому впровадженню в діяльність різних органів управління соціальними системами.

Активна роль права в удосконаленні управління інформатизацією обумовлює потребу його постійного розвитку, розробки нових правових норм, що відповідають об'єктивним закономірностям та прогресивним тенденціям розвитку інформаційного суспільства. У зв'язку з цим у світовій практиці спостерігаються два шляхи публічно-правового нормотворення, зокрема на рівні законотворчості.

Перший - фрагментарне закріплення системи юридичних норм в окремих законах.

Другий - визначення галузей законодавства і кодифікація юридичних норм законодавцем на рівні кодексів. У різних країнах кодифіковане законодавство має різну назву. Це можуть бути - Звід законів (наприклад, Німеччина), Основи законодавства чи Кодекси. Суть не в назві, а в змісті. Такі законодавчі акти визначають сферу (галузь) суспільних відносин, їх об'єкт (предмет) та взаємозв'язок з іншими галузями законодавства. Характерною ознакою кодифікації є визначення критичної маси (множини) окремих норм права, які у своїй єдності утворюють нову, умовно автономну якість, що не притаманна окремим нормам та іншим галузям суспільних відносин.

Об'єктивно формування інформаційного суспільства, розвитку інформатизації зумовило потребу формування умовно автономної галузі законодавства - інформаційного законодавства. Інформаційне законодавство стає системоутворюючим фактором такого юридичного явища, як інформаційне право.

Інформаційне право можна розглядати у кількох аспектах:

- як правові норми, що регулюють сферу суспільних відносин щодо інформації, у тому числі в умовах інформатизації;

- як множину норм (публічно-правових і приватно-правових щодо методу регулювання), що регулюють права й обов'язки учасників (суб'єктів) інформаційних відносин (відносин щодо інформації);

- як наукову міжгалузеву дисципліну;

- як навчальну дисципліну.

Виходячи з того, що право є важливим засобом управлінського впливу в межах суспільства в цілому, а інформатизація обумовлює зміни методів управління, виникають умови для підвищення ефективності організації управління конкретними соціальними системами. При цьому одночасно в комплексі створюються сприятливі умови для посилення їх дієвості щодо керування соціальними системами (як удосконалення правових норм, так і засобів управління). Тим самим підвищується рівень розвитку права як загальносоціального регулятора суспільних відносин, що виникають при інформатизації.

Однією з характерних рис правового регулювання відносин, пов'язаних з інформатизацією у сфері управління соціальними системами, є широке використання соціально-технічних та техніко-юридичних норм. Теорія права пов'язує появу цих норм з потребою мати правила взаємодії людей з предметами та засобами виробництва. У технічних нормах на перший план висуваються виробничо-технічні вимоги, які використовуються у взаємовідносинах людей та природи, що надає їм характеру соціальних. Соціальне значення технічних норм посилюється у зв'язку з підтримкою їх з боку держави, в результаті чого забезпечується їх дотримання і притягнення до відповідальності винних у протиправних діях, що порушують ці норми. Такі норми можуть фіксуватися в актах відповідних органів управління соціальними системами, нормативно-правових актах.

Соціально-технічні норми визначаються рівнем розвитку науки та техніки, безпосередньо впливаючи на формування та зростання виробничих сил суспільства. Порушення технічних норм тягне за собою невігідні, а часто і шкідливі наслідки для людини й суспільства. Тому існує постійна необхідність забезпечення таких норм правовими, організаційними, моральними та іншими засобами. Правового значення технічні норми можуть набути через включення технічного правила в юридичну норму як її диспозиції. Це відбувається і тоді, коли технічна норма стає додатком до іншої юридичної норми. Наприклад,

коли технічні вимоги, що їх містять технологічні чи метрологічні інструкції чи інші нормативно-правові документи, розроблені спеціальними технічними структурами, держава бере під захист. Прикладом такого підходу може слугувати прийнятий у 1994 р. Закон України "Про захист інформації в автоматизованих системах".

Щодо інформатизації, то відповідні державні органи повинні оцінювати практичну доцільність нових технічних правил і, залежно від оцінки, надавати їм офіційного правового значення. При цьому, державні органи повинні активно сприяти впровадженню прогресивних технічних норм у суспільні відносини, сприяючи прискоренню інформатизації. Прикладом такого сприяння впровадженню прогресивних технологічних норм можна назвати закони України "Про Концепцію Національної програми інформатизації" та "Про Національну програму інформатизації" (1998 р.).

Варто зазначити, що виділення техніко-юридичних норм в окремий вид соціальних норм має суттєве практичне значення. Адже порушення цих норм неминуче розглядатиметься як правопорушення (юридичний делікт), що призводить до певних юридичних наслідків (юридичних санкцій).

Прикладом цього можна назвати введення в 1994 р. до Кримінального кодексу України ст. 198-1 (порушення роботи автоматизованих систем).

Дослідження свідчить, що інформатизація значно розширює питому вагу техніко-юридичних актів у правотворчій практиці, а це сприяє як загальному розвитку досягнень науки та техніки, так і впровадженню їх у сферу управління соціальними системами.

Помітного поширення набули техніко-юридичні акти у зв'язку із створенням та впровадженням державних, галузевих та глобальних автоматизованих комп'ютерних інформаційних систем, у тому числі управлінського призначення. За своїм змістом техніко-юридичний акт повинен бути затверджений компетентним державним органом. У публічно-правовому статусі він виступає як цільовий комплекс взаємодіючих, науково-обґрунтованих правових норм, приписів, спрямованих на безпосереднє регулювання відносин суб'єктів управління до об'єктів управлінської діяльності. Реалізація такого нормативно-правового акта забезпечується як юридичною відповідаль-

ністю, так і матеріальним (економічним) стимулюванням. Зазначимо, що, на відміну від техніко-юридичних, нормативно-технічні (юридично-технічні) акти не мають правового характеру, тому що останні, як правило, не забезпечуються правовими санкціями. Таким чином, створюються умови для розвитку інформатизації, зокрема через стимулювання нових здобутків в інформатиці, теорії управління.

Наприклад, якщо старий технічний стандарт не відповідає новим можливостям, досягненням науки, то відповідний суб'єкт ініціює його скасування і встановлення нового технічного стандарту.

Техніко-юридичні акти (організаційні стандарти, загальногалузеві методичні і метрологічні матеріали тощо) містять одночасно і технічні, і правові приписи. Вони мають такі ознаки, як нормативність та юридична сила, оскільки затверджуються відповідним державним органом. Технічні норми та приписи, що входять до складу цього акта, мають певну специфіку, наприклад, вони регулюють поведінку щодо машин та механізмів; водночас виступають засобами забезпечення різноманітної діяльності людей щодо машин, механізмів, пристроїв.

На відміну від нормативно-правового акта, що регулює стосунки суб'єкт-суб'єкт (поведінка людей), техніко-юридичний акт регулює відносини суб'єкт-об'єкт. Він спрямований на регулювання відносин (діяльності) щодо знарядь та засобів праці, організації трудових процесів.

З точки зору когнітивного аспекту, зміст техніко-юридичного акта відповідає на запитання "що і як потрібно робити для того, щоб", а зміст нормативно-правового акта відображає логічну структуру, "якщо... то інакше".

У ході інформатизації техніко-юридичні акти є правовою формою регулювання автоматизації управління. Вони широко використовуються при побудові автоматизованих інформаційних систем, їх функціональних та забезпечуючих підсистем, а також у відносинах взаємозв'язку з іншими системами, зокрема інформаційними системами інших органів управління.

## Зміст

<b>Передмова</b> (Н.Р. Нижник) .....	3
<b>Розділ 1.</b> Виконавча влада - важлива складова державної влади в Україні (Н.Р. Нижник) .....	5
<b>Розділ 2.</b> “Президент України і виконавча влада: функціонально-компетенційний зв’язок” (Н.Г. Плахотнюк) .....	21
<b>Розділ 3.</b> Центральні органи виконавчої влади в Україні (В.І. Мельниченко, Н.Г. Плахотнюк) .....	34
<b>Розділ 4.</b> Виконавча влада на місцевому рівні (В.І. Мельниченко) .....	41
<b>Розділ 5.</b> Ресурсне забезпечення виконавчої влади (В.Ю. Керецман) .....	54
<b>5.1.</b> Правове забезпечення виконавчої влади (В.Ю. Керецман) .....	54
<b>5.2.</b> Кадрове забезпечення державної служби (С.Д. Дубенко) .....	64
<b>5.3.</b> Фінансове забезпечення виконавчої влади (С.Т. Кадькаленко) .....	80
<b>5.4.</b> Інформаційне забезпечення виконавчої влади (А.А. Калюжний) .....	100