

Українська Академія державного управління
при Президентові України

О. Д. Крупчан

ОРГАНІЗАЦІЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

М о н о г р а ф і я

Київ 2001

УДК
ББК 67
К 84

*Затверджено Вченою радою Української Академії
державного управління при Президентові України.
Протокол № 00/0 від 00 вересня 2001 р.*

Рецензенти:

І.Ф. Надольний, доктор філософських наук, професор.

О.В. Петришин, заступник директора інституту державного
будівництва і місцевого самоврядування.

Крупчан О.Д.
К 84 Організація виконавчої влади: Моногр. - К.: Вид-во
УАДУ, 2001. - 132 с.

ISBN 966-619-051-6

Основна увага в роботі приділяється організаційним засадам виконавчої влади в Україні та її правовому регулюванню. Подається аналіз основних принципових засад державної влади в умовах проведення адміністративної реформи, організації державної влади і державного управління. Розглянуто особливості організації виконавчої влади в Україні, діяльність місцевих органів виконавчої влади та державної служби як складової системи державного управління і бюрократія.

Видання монографії частково фінансоване Канадською Агенцією міжнародного розвитку за програмою Канадського Бюро міжнародної освіти.

УДК 00
ББК 67

ISBN 966-619-051-6

© О.Д. Крупчан, 2001

© Оригінал-макет.
Видавництво УАДУ, 2001

ВСТУП

Становлення України як самостійної держави відбулося в умовах глибокої економічної кризи. Доводилося чути звинувачення в тому, що вона має найнижчий серед країн СНД рівень життя населення, посідає третє місце у світі за рівнем корумпованості. Вирішення непростих проблем у різних сферах нашого суспільства ускладнювалося тим, що набуття державної незалежності відбувалося одночасно з глибоким політичним і соціальним трансформуванням, перетворенням суспільних структур від - бюрократичних чи навіть тоталітарно-етатистських форм до стану, який називають "відкритим суспільством", стану демократичного, плюралістичного, динамічного, правового. До того ж незалежність сприймається часто спрощено, однобічно, як відокремленість від традиційної спільності, а не як самостійність власного внутрішнього суспільного і економічного врядування, спрямованого на радикальне оновлення глибинних засад суспільного буття. Все це, а також ускладнення зовнішніх політичних і господарських відносин, зрештою, грубі помилки і перекручення у здійсненні реформ, породжені низкою причин як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру, призвели до того, що становлення суверенності Української держави супроводжується глибокою економічною кризою, надзвичайним падінням рівня добробуту населення, загостренням соціальних проблем, кризою моральності і громадянської свідомості.

Ці негативні фактори призвели до виникнення соціальної напруженості, поширення нігілізму та песимізму, що значною мірою знецінило ідею національного суверенітету й самобутності історичного поступу України у свідомості певних соціальних верств населення.

Постійна боротьба різних гілок влади та різних політичних сил за сфери впливу в економічному і суспільному житті країни, яка відбивала антагонізм інтересів кланової еліти посттоталітарного суспільства, загальмувала темпи суспільних перетворень, динаміку демократичного оновлення всіх сфер суспільного життя на основі рівноправності різних форм власності та ринкових відносин. Суспільні негаразди зумовили появу серед частини населення ностальгії за минулим, ідеалізації способу життя в радянський період.

Україна продовжує будівництво механізму сучасної держави як системи державних органів, установ і закладів для управління суспільними справами. Особливості суспільно-економічного розвитку України висунули проблему створення оптимальної системи органів виконавчої влади в центр розв'язання всіх інших завдань: стимулювання і піднесення розвитку промисловості, дотримання фінансової рівноваги суспільства, здійснення соціального забезпечення, охорони навколишнього середовища, вирішення сировинної, енергетичної, продовольчої проблем тощо.

Для забезпечення незворотності становлення української державності, зміцнення і подальшого розвитку всіх елементів державного регулятивного механізму, нарощування темпів реформування суспільства на засадах ринкової економіки та демократичних цінностей органам державної влади надається можливість окреслити і здійснити низку рішучих, виважених і логічно послідовних заходів як у внутрішній, так і в зовнішній політиці. Прийняття Конституції України докорінно вплинуло на зміцнення всіх ланок державного механізму, заклало необхідні правові основи для створення можливостей ефективного управління державою на основі удосконалення діяльності кожної з гілок її влади. Щодо законодавчої влади, необхідність окреслення компетенції Верховної Ради України винятково законодавчою діяльністю має сприяти, з одного боку, суттєвому поліпшенню її діяльності, а з другого - дозволить виконавчій владі зосередитись на зобов'язаннях щодо повної відповідальності за стан справ з вироблення і здійснення політичних рішень та забезпечення їхньої ефективності. До того ж необхідність отримання широких повноважень виконавчою владою повинно стимулювати оптимізацію виконання її функцій та створення впливових засобів забезпечення виконавчої діяльності. Прийняті урядом України програми "радикального оновлення" економіки і всіх сфер суспільного життя не дали відчутних позитивних зрушень. Тому всі ділянки розгалуженого державного механізму мають постійно мобілізуватися і концентрувати зусилля для створення умов інтенсивного розвитку економічної, соціально-політичної і духовної сфери. В цьому механізмі виняткову роль відіграють органи виконавчої влади, їх структурні підрозділи від міністерств та відомств і до місцевих державних адміністрацій. Питання оптимізації структури державного управління на всіх рівнях виконавчої влади, розумного розмежування повноважень, прав і відповідальності по всій виконавчій вертикалі є дуже важливими. У вирішенні цих питань виконавча влада у своїй управлін-

ській діяльності спирається на досить широку соціальну базу, яка буде розширюватися чи звужуватися залежно від соціальної ефективності впроваджених у державі перетворень, від авторитету виконавчої влади як складової всього механізму держави.

Авторитет державної влади, її легітимність, стан демократії в сучасному українському суспільстві значною мірою визначаються існуванням і рівнем організованості громадянського суспільства. Сформоване на засадах плюралізму, толерантності, поважання прав і свобод особи суспільство спроможне сприяти більш оптимальному здійсненню громадянського врядування. Сам характер взаємодії держави і громадянського суспільства значною мірою визначає стан суспільної стабільності і безпеки, впливає на засади й підвалини авторитетності державної влади. Громадянське суспільство потребує існування основних засад правової держави як своєї передумови. Разом з тим лише громадянське суспільство уможливує утвердження правової держави, служить основою стабільного демократичного політичного режиму та авторитетності влади. Роль і місце виконавчої влади в цих процесах полягає в узгодженні інтересів усіх суспільних прошарків, у підпорядкуванні їх загальнонаціональним інтересам і конституційним вимогам, у створенні умов для легального вираження цих інтересів і потреб, а також їх реалізації в масштабах усього суспільства. Ця нова роль виконавчої влади полягає не в уніфікації і нівелюванні суспільних інтересів різних верств населення, а в копіткій роботі щодо їх вичленення і задоволення кожного окремо.

Позитивним надбанням процесів демократизації суспільства в рамках незалежної Української держави є виникнення численних політичних партій як механізму визначення політичної спрямованості держави. Ці партії ще надто слабкі, їхній вплив на суспільний розвиток є незначним. Намітилася тенденція формування партійних об'єднань передусім центристського спрямування, що діють на основі соціал-демократичних цінностей.

Пожвавлення діяльності і зростання впливу партій лівого спектра не може бути тривалим. Майбутнє цих партій залежатиме від сталості стабілізаційних процесів у суспільстві, а також відповідної зміни програмних положень цих партій. Якщо вони набудуть соціал-демократичних рис, то матимуть стабільну конструктивну соціальну базу в суспільстві, якщо ні, то з часом, особливо за умови поліпшення соціально-економічних умов, можуть втратити свій вплив на деякі соціальні верстви населення і на суспільство в цілому. Діяльність партій, зрозуміло, відбу-

вається у сфері, яка є відбиттям відносин власності у суспільстві. Партії, що відтворюють і захищають інтереси нової української буржуазії в багатьох випадках обслуговують тіньовий капітал. На жаль, слабкість і нечисленність середнього класу є причиною того, що інтереси цього, у майбутньому міцного і численного класу зараз обслуговують багато нечисленних і неавторитетних партій із сумнівними програмами і політичними цілями. З огляду на це на органи виконавчої влади покладаються завдання сприяти найефективнішому розвитку дійсно ринкових відносин, ліквідації тіньового капіталу і задіяння у цих процесах форм власності, найбільш притаманних ринковим відносинам, управління соціально-політичними і духовними процесами життєдіяльності суспільства на основі духовно-гуманітарних цінностей, ідеалів нації, норм і традицій українського етносу.

Сильна державна виконавча влада і свідомо підтримка народом її діяльності щодо налагодження його життя мають забезпечити ефективну взаємодію всіх елементів механізму держави. Виконавча влада має забезпечити такий режим функціонування економіки, який би унеможливив існування "тіньової" економіки, поклав би край розкраданню та розтринькуванню національних багатств, захистив би права вітчизняних виробників, дав змогу максимально збалансувати бюджет, забезпечив стабільні надходження до нього за рахунок реконструкції економіки та запровадження ефективної системи оподаткування, налагодження контролю за діяльністю всіх без винятку учасників економічних відносин. Місце і роль виконавчої влади всіх рівнів визначається також особливою діяльністю всієї системи з вдосконалення податкової політики в регіонах, чіткому визначенню стандартів відрахувань до регіональних бюджетів, підвищенню інформованості населення щодо розподілу державних надходжень між регіонами.

Місце і роль всієї системи виконавчої влади як складової механізму держави полягає і в тому, що в рамках державної політики назріла потреба негайного вирішення проблеми вдосконалення реального декларування доходів державних службовців. Необхідно унормувати декларування доходів не тільки урядовця, але і членів його сім'ї. Декларація державного службовця про доходи повинна містити заяву про його можливу участь у роботі комерційних структур, отримання доходів із-за кордону тощо. Зрозуміло, що формальний підхід до цього заходу нічого не дасть для підвищення ефективності державної служби.

Діяльність складного і розгалуженого державного механізму постійно потребує вирішення питань соціального та гуманітарного

характеру щодо ефективного розвитку науки, медицини, культури, моралі, освіти. Це досить складне завдання, і в числі тих, які покладені на органи виконавчої влади є одним із найважливіших у діяльності всього механізму виконавчої влади у вирішенні проблем соціального та гуманітарного характеру.

Є ще один важливий фактор впливу на суспільно-економічне життя суспільства. Йдеться про те, що Україна здобула незалежність і досягла відносного соціального миру без кровопролиття. Тяжке економічне становище більшості населення само по собі не здатне призвести до широкомасштабних соціальних конфліктів, вони виникають лише у випадку значного поширення у громадській свідомості ідеології, альтернативній офіційній, і навпаки, ідеологічні чинники можуть стримувати виникнення акцій протесту, якщо з точки зору певної ідеологічної концепції подібні акції підривають соціально-політичну систему, яку ця ідеологія підтримує. Внаслідок цього масові акції протесту в основному економічного, а не політичного характеру відмічаються там, де більш організованими є політичні сили, що із застереженнями сприймають ідеї національної незалежності України. У цих регіонах (переважно східних) зберігається вірогідність проведення як економічно, так і політично вмотивованих акцій протесту.

Потенційно конфліктними є також взаємовідносини місцевих органів влади, населення Криму та кримськотатарських переселенців. Тому не лише на загальнодержавному рівні, але й на рівні місцевих органів виконавчої влади необхідно вирішувати проблему розробки і ефективного застосування заходів щодо недопущення соціально-конфліктних ситуацій. Є загроза, що реформи, які проводяться в Україні, можуть викликати ідеологічно вмотивовані акції політичного протесту загальноукраїнського масштабу з вимогами припинення політики ринкового реформування, приватизації. Локально вони все ж відбуваються на окремих підприємствах, де приватизація проводиться з ігноруванням інтересів більшої частини працівників підприємств. Саме тут виконавча влада має тісно взаємодіяти із суб'єктами політичної системи і активно впливати на ці процеси з метою встановлення соціально мирних стосунків.

Політичне реформування українського суспільства, що є прерогативою діяльності всіх органів держави, спроби трансформувати систему влади рад із властивою їй вертикальною підпорядкованістю представницьких і виконавчих органів всіх рівнів викликали жваві дискусії про муніципальну природу місцевої влади та відповідну їй незалеж-

ність від центру. В Україні існує чимало підходів до конкретного улаштування системи місцевого самоврядування та системи виконавчої влади [2-5]. Деякі теоретики і багато з практиків, на жаль, вбачають у реалізації ідей місцевого самоврядування наявність чогось абсолютно відокремленого від держави, від державних справ і вважають, що органи місцевого самоврядування мають бути відокремлені від системи органів держави, в тому числі від системи органів виконавчої влади. Таким теоретикам і практикам можна порадити звернутися до тексту Європейської хартії місцевого самоврядування, а саме до її преамбули, яку ратифіковано Законом України від 15 липня 1997 р. і на яку вони так часто посилаються в обґрунтування своєї недержавницької позиції.

Хартія проголошує, що метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між членами Ради Європи, а одним із методів досягнення такого єднання хартія вважає *укладання угод в адміністративній галузі*, враховуючи, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, що це право найбільш безпосередньо може здійснюватись саме на місцевому рівні, що існування місцевих властей, наділених реальними владними функціями може забезпечити ефективно і близьке до громадянина управління (насамперед державне управління). Ці, зкальковані із тексту преамбули Європейської хартії місцевого самоврядування, положення можна звести до більш простої формули: участь громадян в управлінні державними справами (державному управлінні) із застосуванням методу укладення адміністративних угод найбільш ефективно здійснюється на рівні місцевих властей, які забезпечують здійснення місцевого самоврядування. Це значить, що діяльність місцевого самоврядування, а, як відомо, норми Європейської хартії місцевого самоврядування є частиною українського національного законодавства, передусім спрямована на забезпечення участі громадян у державному управлінні, тобто система органів місцевого самоврядування має бути як найтісніше пов'язана із системою органів виконавчої влади. Ці дві конституційно визначені системи безумовно складають систему державного управління, хоча функціонально є автономними.

Ті, хто вважають, що органи місцевого самоврядування не є органами держави, насамперед дивляться на зовнішній, так би мовити, бік діяльності органів місцевого самоврядування, а не на зміст цієї діяльності, який полягає у наближенні до громадян державного управління, у забезпеченні їх участі в державному управлінні на принципах демократизації і децентралізації влади.

Від цього державно-політичне реформування в Україні, зрозуміло, передбачає необхідність певної децентралізації виконавчої влади, утвердження органів місцевого самоврядування як органів, що реалізують державну владу у певній частині своєї діяльності, у звільненні їх від жорсткої залежності і субординаційного підпорядкування, характерних для попередньої системи рад. Але місцю і ролі влади (центральної та місцевої) тільки шкодитиме, якщо замість попередньої жорсткої централізації будуть запроваджуватися неправомірні ідеї про суверенітет регіонів, районів, міст і містечок, які є досить характерними для політичного життя на місцях. У громадській свідомості через засоби масової інформації поширюється теза, що ознакою справжнього демократизму є лише категоричне неприйняття будь-якої “вертикалі” та владного впливу вищестоящих органів. Відбувається абсолютизація муніципального принципу, який означає лише певну самостійність, незалежність місцевої влади від центральних державних органів, її самодіяльність і право на власну ініціативу у визначених сферах суспільного життя, а не на повну політичну самостійність і незалежність. Тому органи виконавчої влади повинні переконувати громадськість і тих, хто визначає ухвалення відповідних рішень, у тому, що місцеве самоврядування є складовою системи всеохоплюючого механізму суспільного самоврядування, своєрідною інфраструктурою державної влади в загальній системі функціонування державного механізму. Його особливість полягає в безпосередній наближеності до життя громадян, до громадянського суспільства, а також у тому, що демократизм, справедливість та оптимальність громадянського врядування забезпечуються поєднанням “вертикального” та муніципального (місцевого) аспектів його організації [6; 7].

Муніципальна організація місцевої влади може забезпечити її дієздатність за умови, якщо відбудеться формування муніципального мислення суспільства, становлення культури самоврядування, вибір територіальною громадою саме муніципального шляху свого існування, чіткого визначення прерогатив усіх структур та підрозділів як виконавчої вертикалі, так і самоврядних органів на місцях, ефективного подолання або зменшення рівня зловживання владою, кругової поруки і “зрощення” адміністративних працівників на місцях з кримінальними структурами. Всі ці питання не можуть стояти поза контролем усіх ланок державного механізму і насамперед системи органів виконавчої влади.

Оптимальне функціонування державного механізму значною мірою залежить від успішного виконання ним його суспільної ролі, демократичності та гуманності характеру і змісту діяльності всіх його

складових, способу взаємодії державних інститутів та інститутів громадянського суспільства. До цього має додаватися висока компетентність та кваліфікація державних службовців, формування освіченої, кваліфікованої керівної ланки, корпусу урядовців вищого гатунку, які здатні опікуватися більше загальнодержавною, ніж суто політичною стороною справи, враховувати потреби окремого громадянина. Вони також покликані репрезентувати й відстоювати інтереси і потреби всіх верств населення, бути нейтральними у протистоянні й змаганні суспільно-політичних позицій; забезпечувати відповідне представництво громадян і громад на всіх рівнях державного управління; гарантувати використання різноманітних важелів та процедур виявлення і здійснення волі народу.

Забезпечення стабільності та злагодженості в суспільстві передбачають підвищену увагу держави до гуманітарно-світоглядних аспектів життя людей. Важливою складовою сучасної гуманітарної політики в українському суспільстві має стати виховання демократичної громадянськості, формування притаманних правовому суспільству світоглядних ідеалів і моральних цінностей. Сьогодні в усіх демократичних державах існують відповідні системи громадянської освіти, які значною мірою сприяють збереженню демократизму і стабільності. Особливо необхідно є така система в перехідному суспільстві, де вона має не лише підтримати, а й закласти основи вищого рівня демократії, піднести національний дух, формувати почуття національної, державної вартості, значущості, патріотизму. Ці суто морально-духовні цілі є предметом серйозної державної політики в цілому, а також предметом діяльності всієї системи органів виконавчої влади зокрема.

Глава 1. Державна влада й адміністративна реформа

Відтинок часу, яким пройшла країна з моменту здобуття юридичної незалежності, хоча і дістав назву перехідного, проте не закінчився і абсолютному загалу українського народу невідомо, коли він закінчиться. Зрозуміло, що він може закінчитися лише тоді, коли в нашому суспільстві, реформування якого іде мляво і хворобливо, нарешті, настане відносно усталений період.

На думку деяких дослідників, перехідний період закінчиться тоді, коли економічні реформи призведуть до підйому в усіх сферах життя і, зрештою, з настанням добробуту абсолютної більшості населення. На думку інших - із закінченням структурованості суспільства. Ще дехто вважає, що перехідний період закінчиться із встановленням міцної влади, маючи на увазі одні - міцної влади виконавчої, інші - законодавчої.

Різноманітність думок щодо місця і ролі у суспільстві державної влади і, зокрема виконавчої, здебільшого пояснюється нестабільністю суспільного життя, негативами наслідків соціально-політичних реформ. Зрозуміло, що процеси роздержавлення у сферах суспільного життя, які раніше монополюно вважалися компетенцією державної влади, даються взнаки. До цього додаються прояви правового нігілізму і анархізму, а також багато негативних явищ, які в даний час супроводжують діяльність органів державної влади, наприклад, корупція, забюрократизованість, низька управлінська культура державних службовців тощо.

Крім того, доводиться визнати, що виконавча влада в Україні, як і в усіх створених на території колишнього СРСР країнах, переживає не кращі часи, перебуваючи у стані перманентних перебудов. Незалежна Україна успадкувала механізм державної влади, у тому числі організацію і майже збережену систему виконавчої влади, який діяв у радянські часи і, зрозуміло, продовжував і у певній мірі продовжує діяти після здобуття незалежності.

До прийняття Конституції України всі реформаторські дії, які стосувалися сфери організації і системи виконавчої влади, так чи інакше відбивали стан політичної кон'юнктури і, власне кажучи, стан врахування або задоволення вузько-групових інтересів.

Ці так звані реформи у сфері організації і системи виконавчої влади стосувалися змін в основному на верхньому або, як тепер прийнято вважати, на центральному рівні. Щодо рівня місцевих органів виконавчої влади, то боротьба точилася передусім відносно місця і ролі виконавчих органів Рад народних депутатів як місцевих органів виконавчої влади. Щодо цього досить згадати, наприклад, процес впровадження інституту представника Президента України на місцях.

По суті справи, в Україні, як і в інших колишніх республіках СРСР, встановився стан відносного протиборства законодавчої і виконавчої влади, можливо лише в більш цивілізованій, мирній формі. Укладання Конституційного договору, а потім прийняття Конституції України надало цьому протиборству більш врегульованого характеру.

Проте в Україні цей стан ускладнюється умовами формування в деяких сферах номенклатурно-мафіозного капіталізму, політичною неструктурованістю суспільства, об'єднанням на політичному зрізі комерційних, адміністративних і кримінальних структур, протидією з боку місцевої номенклатури спробам центральної влади реформувати суспільство в необхідному їм напрямку, поряд із численними проявами слабкості і некомпетентності тієї ж центральної влади, авторитарними діями її керівників, постійними спробами деяких політичних кіл підірвати відносну громадську стабільність.

У пореформений час в Україні при здійсненні аналізу соціально-політичних умов організації державної влади, у тому числі виконавчої, треба завжди пам'ятати про те, що державна влада з набуттям державою незалежності почала шлях поступової трансформації від влади, заснованої на державній формі власності, до влади, яка ґрунтується на множинності форм власності. Від державної влади, яка закріплювала і суворо дотримувалася принципів панування і зверхності інтересів держави над інтересами суспільства і особи до дер-

жавної влади, яка повинна, врешті-решт, навчитися захищати інтереси особи понад усе, захищаючи інтереси суспільства і держави на службовому щодо інтересів особи рівні.

У свій час програма реформаторських сил задовольняла українське суспільство, про що свідчать не тільки результати референдуму 1 грудня 1991 р., але й поведінка самого суспільства, яка полягала в мовчазному сприйманні ходу реформ.

Зміна соціального, ціннісного змісту державної влади проходить у нас мирним шляхом. Ми далекі від думки, що проголошення Конституцією України основ нового суспільно-політичного устрою, прийняття відповідних законів і інших нормативних актів ще не означає досягнення основної мети українського народу - побудови правової соціальної держави поряд із високоорганізованим громадянським суспільством.

Відомо, що легалізація державної влади, тобто встановлення, визнання відповідної влади законом, Конституцією в різних країнах відбувалася по-різному, наприклад, шляхом прийняття нових або зміни діючих конституцій чи законів.

Процеси прийняття нових або зміни діючих конституцій і законів можуть бути пов'язані з революційними процесами в суспільно-політичних сферах відповідних держав. До речі, те, що суспільно-політичний лад змінюється в результаті державних переворотів, далеко не завжди є революційним процесом. Так, створені в результаті військових переворотів у багатьох країнах Азії, Африки, Латинської Америки тимчасові органи державної влади проголосили скасування, а подекуди призупинення діючих конституцій, іноді без будь-яких особливих процедур проголошували нові або тимчасові конституції. Наприклад, в Іраку така тимчасова конституція діє з 1970 р. по цей час, в ОАЕ також діє тимчасова конституція, затверджена емірами у 1971 році. В окремих країнах до конституцій вносили зміни інституційними актами (Бразилія), прокламаціями (Ефіопія), монархи одноособово "дарували" конституції "своєму вірному народу" (Непал, Саудівська Аравія тощо). У Росії в 1993 р. дію конституції 1978 р. (з поправками) було припинено указом президента Б. Єльцина. Іноді конституції і закони, прийняті за встановленими про-

цедурами, за своїм змістом легалізували відкрито диктаторську, антинародну владу, тоталітарну систему. Такими були конституційні акти фашистської Німеччини, расистське законодавство ПАР (до прийняття в 1994 р. тимчасової конституції), “партії-держави” Гвінеї, або конституції Заїру (їх було кілька), які проголошували, що в країні існує єдиний політичний інститут - керівна партія - рух, а законодавчі, виконавчі, судові органи є органами цієї партії. Конституції СРСР і союзних республік, прийняті в радянський період, проголошували належність влади трудового народу, а по-суті встановлювали, закріплювали і охороняли тоталітарний режим всевладдя однієї партії.

Зрозуміло, що в умовах авторитарних і тоталітарних режимів конституції можуть формально закріплювати широкий перелік політичних, соціальних і економічних прав, демократичні основи організації влади і суспільства, проте реально закріплені в конституції демократичні положення не здійснюються. Причому, авторитарні і тоталітарні режими це не завжди режими, встановлені на основі одноособової влади, але завжди режими, які створюються для захисту інтересів вузького кола осіб або соціальних груп, які за допомогою цих режимів підкоряють абсолютну більшість суспільства.

Аналізуючи формально закріплені в конституціях, інших законодавчих актах демократичні засади, права і свободи особистості, треба завжди брати до уваги реальний стан речей. Так, наприклад, вибори парламенту, який приймає конституцію в умовах тоталітарного режиму не є вільними, а декларації про їх демократичність не більш ніж красиві слова. Таким чином, парламент, сформований на підставі таких виборів, не може адекватно висловлювати волю народу. В умовах, коли порушуються демократичні процедури прийняття конституції, коли такі процедури не відповідають можливостям народу здійснювати установчу владу при прийнятті конституції, а також коли національні закони протирічать загальнолюдським цінностям, встановленим світовим співтовариством і закріпленим у нормах міжнародного права, формальний (юридичний) закон може не відповідати принципу верховенства права.

Усі ці аспекти зберігають своє значення для всіх умов організації державної влади. Наприклад, на підставі демократичної конституції і в результаті демократично проведених виборів до парламенту у своїй більшості можуть бути обрані представники мафіозно-кланових структур, які здатні не тільки маскуватися за демократичними гаслами, а й реально встановити авторитарний по своїй суті режим для досягнення своїх злочинних намірів, що можливо при слабкості дії принципу протидій і переваг між гілками влади. Звідси можна зробити висновок, що оптимальну організацію виконавчої влади демократичного суспільства можна створити лише за умови дійсно демократично обраних на підставі демократичної конституції президента і парламенту, які діють у повній відповідності із демократичною конституцією протягом усього строку своїх повноважень.

Таким чином, оптимальна організація влади пов'язана не тільки з формальним (юридичним) законом, а (і особливо) з реальним станом суспільно-політичного життя, який відтворюється у свідомості людей, в уявленні різних прошарків населення про дотримання державною владою, її органами норм соціальної справедливості, пріоритетів прав і свобод людини, а також належному їх захисті цією владою.

Державна влада, яка спирається лише на насильство, на силу зброї, інші форми примусу, зрозуміло, буде намагатися зміцнюватися саме з метою здійснення насильства, іншого примусу. Разом з цим слабка влада викликає необхідність, знову ж таки, застосування насильства і примусу для вгамування притаманних їй анархії і розрухи для того, щоб стати сильною владою.

Авторитет державної влади в суспільстві передусім залежить від того, як вона ставиться до людей, членів суспільства. Дії державної влади, спрямовані на всебічну реалізацію прав і свобод людини, на їх захист і, що особливо важливо, позитивні результати цих дій, отримують підтримку населення, в суспільстві виховується відданість людей відповідному соціально-політичному устрою. Люди вірять у те, що отримання ними відповідних благ залежить від збереження, підтримки і охорони встановленого порядку, даної державної влади, пере-

конані в тому, що саме ця державна влада висловлює і захищає інтереси народу.

Оптимальне функціонування організації і системи державної влади завжди пов'язане з інтересами людей, різних прошарків населення, а оскільки інтереси і потреби різних соціальних груп через обмеженість ресурсів та інші обставини можуть задовольнятися державною владою лише частково, або можуть бути задоволені повністю потреби лише окремих груп, забезпечення оптимальної організації і функціонування державної влади є великою проблемою загального, універсального характеру. Діяльність державної влади може задовольняти одних і не задовольняти інших. Проте головною умовою оптимальної організації державної влади є те, що демократично організована державна влада повинна задовольняти інтереси абсолютної більшості населення, поважаючи і захищаючи інтереси і права його меншості. Коли така умова не виконується, ніякі демократичні гасла не зможуть виправдати антинародну сутність державної влади.

Можна наводити багато прикладів незадоволення інтересів тих чи інших прошарків населення і їх неадекватного ставлення як до заходів державної влади, так і до самої влади. Для України у цьому зв'язку дуже характерним є ставлення населення до приватизації.

Так, діючим законодавством було передбачено, що абсолютна більшість населення отримає майнові приватизаційні сертифікати до 31 грудня 1994 року. Цей термін неодноразово переносили, і основною причиною цього завжди був низький рівень і темп отримання сертифікатів. Значна частина населення не отримала сертифікатів і до цього часу.

Уже всім ясно, що більшість населення України своєю інертністю при отриманні сертифікатів та при участі в сертифікатній приватизації державного майна довела, що не вірить цілям і завданням такої приватизації, що така приватизація його не задовольняє, що вона іде не тим напрямком, проводиться на користь вузькокланових інтересів. Оскільки, якщо б більшість українців повірила у приватизацію, то своєю активною участю в ній вони надали б підтримку цьому важливому заходу державної влади. Адже приватизація є економіч-

ною основою всіх соціально-політичних реформ, які проводяться, а відтак зрозуміло, що ґрунт цих реформ у нас є дуже нестійким.

Незадовільні результати приватизації свідчать про відповідне ставлення населення України до дуже важливих заходів державної влади і до авторитету самої влади. Якби в результаті приватизації державного майна абсолютній більшості українців стало краще жити, інші реформи пішли б набагато скоріше.

За умови, коли державна влада піклується про інтереси більшості населення, основна частина його добровільно і свідомо підкорюється законним вимогам державної влади, а також законним вимогам її органів і представників. Таке ставлення населення до державної влади надає їй усталеного, стабільного характеру, забезпечує необхідну ступінь свободи у здійсненні державної політики. Чим вище рівень турботи з боку державної влади, тим ширшими є можливості керівництва суспільством з мінімальними “силовими” видатками і витратами управлінської енергії, тим більшою є свобода процесів суспільного саморегулювання.

Останнє має особливе значення для України, де запроваджується конституційна модель управління громадськими справами за допомогою механізму поєднання діяльності органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

Разом з тим слід зазначити, що державна влада вправі і зобов'язана в інтересах суспільства застосовувати заходи примусу, передбачені законом.

До речі, ефективність діяльності державної влади оцінюється не за формальними юридичними нормами, а за практичною діяльністю органів державної влади щодо їх реалізації, вирішення державною владою корінних питань життя кожної особи окремо і суспільства в цілому. Населення бачить різницю між лозунгами про реформи і демократію, з одного боку, і авторитарними методами прийняття найважливіших для долі українців рішень, - з другого.

Про відсутність довіри до державної влади свідчить також невідповідність між проголошеними і закріпленими в

Конституції і новітньому законодавстві України принципами соціальної справедливості, іншими загальнодемократичними цінностями та діяльністю органів державної влади, окремих її представників, наприклад, щодо виплати заробітної плати працівникам бюджетних установ.

Критерієм оцінки стану й ефективності організації державної влади в Україні має стати не тільки демократичний і гуманістичний зміст нашої Конституції, але насамперед діяльність органів державної влади щодо реалізації її норм.

Зрозуміло, що за всі негаразди, за кризовий стан економіки і суспільства повинні відповідати органи державної влади, до сфери діяльності яких належать відповідні питання. Отже, проблема відповідальності державних органів за результати своєї діяльності є вкрай актуальною як для державно-правової практики, так і для державно-правової теорії.

Вихід українського суспільства із системної кризи потребує істотного підвищення ефективності державного управління, тобто підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади, що, у свою чергу, ставить питання про оптимальну організацію виконавчої влади.

За весь період реформ діяльність органів виконавчої влади не задовольняла і не задовольняє потреби динамічного розвитку громадянського суспільства, формування цивілізованого соціально-економічного укладу та демократичної держави. За весь цей період не вдалося створити функціонально ефективну і структурно несуперечливу систему органів державної виконавчої влади. Тобто рівень організації виконавчої влади підвищити не вдалося.

На порядку денному давно вже стоїть питання про проведення комплексної адміністративної реформи, яка б допомогла докорінно змінити систему управління державою, всіма справами суспільного життя і на цій основі домогтися прискорення соціально-економічних перетворень в інтересах більшості населення, припинення кризових процесів, у тому числі тих, які є наслідками кризи управління.

Адміністративна реформа насамперед спрямована на суттєве підвищення рівня керованості суспільством, створення ефективно працюючого механізму державного управління,

розвиток адміністративного законодавства. Її здійснення має спиратися на науково-обґрунтовані засади функціонування системи виконавчої влади в демократичній державі, а саме на:

- пріоритетність законодавчої регламентації компетенції, правового статусу та порядку діяльності органів виконавчої влади;
- незалежність здійснення функцій та повноважень органами виконавчої влади у межах, визначених Конституцією і законами України;
- механізм внутрішнього контролю за діяльністю органів виконавчої влади та посадових осіб з позицій дотримання поваги до особи та принципів справедливості, а також постійного підвищення рівня ефективності державного управління;
- підвищення відповідальності органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами та обов'язковість відшкодування заподіяної при цьому громадянам шкоди;
- можливості оскарження громадянами порушення їх прав як у межах системи органів виконавчої влади, так і судовим шляхом.

Без перебільшення головним завданням адміністративної реформи є оптимальне реформування системи органів виконавчої влади, тобто апарату державного управління, який є організаційним носієм повноважень виконавчої влади. На сьогодні цей апарат не тільки не позбавився вад минулого часу, а став ще більш бюрократизованим і корумпованим. Життєво необхідні зміни в ньому відбуваються суперечливо і несистемно, навіть стихійно. Зокрема, в організаційно-структурних перебудовах не враховується головне: управлінський апарат є саме системою, а тому на будь-якому структурному рівні має бути забезпечена організаційна цілісність виконавчої влади.

Глава II. Організація державної влади і державного управління

Сучасний стан розвитку України характерний тим, що період перетворення її у самостійну державу, повноважного суб'єкта міжнародного співтовариства ще продовжується. Десять років самостійного державного існування України, напружені і часом невдалі пошуки оптимальних напрямків сучасного державотворення визначають особливо актуальними питання влади, владних відносин.

Розуміння сутності влади й знання форм її здійснення є однією з основних передумов ефективної державної діяльності й адекватного рівня політичної культури.

Однією з суттєвих парадигм авторитетності державної влади як способу загальносуспільного врегулювання є правова база основного закону держави - конституції. Конституції держав визначають таке улаштування держави і влади, яке уможлиблює найефективніше здійснення суспільного врядування, і яке народ визнає безперечно справедливим, авторитетним, легітимним.

Звідси важливе значення має модель основного закону. Вона може виходити із розуміння конституції як декларації принципів обмеження влади й визнання прав громадян або як надання всесильною владою прав і свобод тим, хто їй підпорядкований, як перелік дозволів і заборон.

Легітимність влади ґрунтується на визнанні й гарантуванні (а не наданні) громадянам основоположних прав і свобод, які природно належать їм. Конституційні обмеження як норми найвищої юридичної сили в державі мають бути спрямовані передусім на обмеження влади та її інституцій, на врегулювання відповідальності влади за реалізацію і дотримання прав і свобод людини. Обов'язки громадян і обмеження щодо останніх мають встановлюватися звичайним законодавством. Основний закон держави повинен бути декларацією загальних принципів, дотримуватися яких погоджуються

всі громадяни та органи держави. Державне врядування повинне здійснюватися тільки в межах цих принципів, і тільки в цих межах громадяни зобов'язані підкорятися державній владі.

Конституції надають авторитетності владі саме через її обмеження, через формальну регламентацію її прерогатив. Однією з форм такого обмеження й поділу влади, а звідси й надання та визнання її авторитетності, є теорія громадянського суспільства, яка заперечує незаконне втручання держави в приватне життя людей. Відповідно до цієї теорії під конституцією розуміють, з одного боку, згоду громадян на визнання повноважень державної влади, а з другого - визнання владою прав громадян, тобто обмеження влади. Конституція є документальним засвідченням факту прийняття у відносинах влади і громадян таких принципів, порушити які вважається неприпустимим.

З питанням правового забезпечення державної влади безпосередньо пов'язаний такий суттєвий параметр держави, як форма державного правління, що визначає спосіб організації верховної влади в державі. Теорія держави та права розрізняє два головних типи форми державного правління - монархічний та республіканський - і підрозділяє останній на президентський та парламентський різновиди.

Республіканською є така форма державного правління, за якої глава держави й усі органи самоврядування є виборними і змінюваними, а виконавча влада утворюється законодавчою владою або прямим волевиявленням виборців. Республіканська форма державного правління передбачає визнання народу сувереном, тобто абсолютним носієм верховної влади, який делегує її своїм представникам на чітко визначених умовах і термінах.

Класичною ознакою парламентської форми правління є спосіб формування уряду на парламентській основі. Це означає, що державну виконавчу владу здійснюють представники однієї або кількох партій, які отримали більшість у парламенті. При цьому члени уряду можуть бути депутатами парламенту. Персональний склад виконавчої влади певною

мірою представляє партійну структуру - до установ виконавчої влади входять представники партії або партій парламентської більшості, які виражають волю своєї фракції [8]. Виконавча влада може здійснюватись міцним урядом більшості, хитким коаліційним урядом та слабким урядом меншості. Політика уряду визначається парламентськими партіями, від волі яких у законодавчому органі залежать рішення і дії цього уряду. Уряд відповідальний перед парламентом і може бути відправлений останнім у відставку. Парламент тут не тільки творить закони і приймає бюджет, а й спрямовує та контролює діяльність уряду. Прийняття парламентом державного бюджету, проект якого розробляє і пропонує уряд, є приводом для обговорення урядової політики в цілому і слугує підставою для внесення питання про недовіру й позбавлення повноважень всього кабінету або когось із його членів [9]. Уряд у парламентській республіці, якщо він спирається на достатню депутатську більшість, може здобути значної політичної сили та зворотного впливу на законодавчий орган, на загальний стан управління справами в країні, а його глава (голова, прем'єр-міністр, канцлер тощо) часто постає першою керівною особою в державі. Спираючись на депутатську більшість і механізм партійної дисципліни такий уряд здатний ефективно і, певною мірою, незалежно проводити свою політичну лінію.

Якщо парламентська система ґрунтується на партійно-пропорційних засадах, вона стимулює рух до політичного діалогу й партійно-ідеологічного компромісу, уможлиблює більш повне й гнучке відображення в діяльності органів державної влади інтересів громадян та їх об'єднань.

Проте партійно-пропорційні засади парламентської системи ведуть до урядової нестабільності. У разі висловлення уряду вотуму недовіри законодавцями, розпуску парламентської коаліції, що сформувала уряд, чи втрати правлячою партією більшості місць у парламенті, глава уряду мусить подати у відставку або ж оголосити нові загальні вибори до парламенту, після яких знову відбувається формування уряду на основі парламентської більшості. Такий перебіг подій кваліфікують як урядову кризу. Причому урядова та парла-

ментська кризи в парламентській республіці можливі й у разі рівноваги політичних сил і партій у законодавчому органі. Урядова криза - це нормальне, органічне явище, характерне для стабільного в соціально-економічному аспекті суспільства, коли створюються умови для оперативного підтвердження чи оновлення авторитету законодавчої і виконавчої влади, що не викликає руйнувань суспільних інститутів, у тому числі в соціально-економічній сфері.

Для прикладу можна назвати Італію, де за п'ятдесят повоєнних років у результаті перманентних урядових криз змінилося п'ятдесят урядів.

У парламентській системі, заснованій на партійно-пропорційних засадах, закладена потенційна можливість зловживання парламентською більшістю законодавчими можливостями. Політична партія, яка істотно переважає в парламенті, в принципі здатна ухвалити антидемократичні рішення. Тому парламентська система потребує існування інституцій, здатних урівноважувати, обмежувати парламентське верховенство. Роль такої інституції виконує глава держави або сенат. У парламентських республіках, наприклад, ФРН, Італії, Австрії, глава держави (президент) вважається гарантом державної єдності і незалежності, хоча фактичний правовий статус його досить обмежений.

Інший стан речей в організації і діяльності органів державної влади при президентській формі правління. Тут відмінною ознакою є значна роль президента в системі органів державного управління, а також чіткий поділ державної влади, коли окремі її органи наділені визначеними прерогативами і значною самостійністю. Такий стан характерний для США, Франції, Польщі, Росії, Філіппін, країн Латинської Америки. Президент тут є однозначно главою держави і главою уряду, а виконавча влада формується позапарламентським шляхом - через призначення членів уряду президентом незалежно від партійних пропорцій у парламенті, останній може затверджувати кандидатури, подані главою уряду. Міністри зобов'язані проводити політику, яка визначена президентом, і несуть відповідальність за її виконання перед ним.

Місце і роль, авторитет і статус глави держави в президентській республіці обумовлюються насамперед тим, що він обирається незалежно, окремо від парламенту на прямих і загальних виборах або особливою комісією вибірників, яких обирає населення. Такий порядок виборів президента забезпечує його прямим мандатом народу і дозволяє йому та його урядові діяти без особливої залежності від законодавців.

Можливість зосередити широкі повноваження в окремих структурах виконавчої влади надає виконавчій владі оперативності, дієвості та гнучкості в умовах, що змінюються. Самостійність уряду президентської республіки, його певна незалежність від розстановки сил у парламенті дозволяють йому здійснювати цілісний політично незаангажований державний курс.

Будь-яка держава потребує сильної виконавчої влади. Водночас демократична держава повинна мати парламент, який здатний відстоювати інтереси соціальних верств і груп населення, здійснювати контроль над урядом. “Президенти, обрані народом на визначений термін, можуть приписувати собі авторитет, що походить з прямих виборів, без огляду на позиції їхньої політичної підтримки в парламенті. Через створення окремих, але теоретично рівних галузей уряду, президентська система влади намагається встановити сильні виконавчі та законодавчі інститути, кожен з яких має певний мандат народу, і кожен з яких здатний контролювати і врівноважувати іншого. Ті, хто побоюється потенційної виконавчої тиранії, мають тенденцію наголошувати на ролі парламенту; ті, кого турбує потенційна можливість зловживань з боку тимчасової більшості в парламенті, відстоюють авторитет президента” [10].

Президентські і парламентські республіки “в чистому вигляді зустрічаються рідко. Реальна форма владарювання втілюється у співвідношенні влади глави держави і влади парламенту, яке є результатом традицій, набутого досвіду в економічному, соціально-політичному розвитку. Разом з тим деякі вчені констатують поширення так званих “гібридних” форм державного правління. В. Чиркін вважає, що Франція,

яка поклала початок створення “гібридних” форм державного правління, надала можливість сталому розвитку республіканської форми державного правління протягом останніх десятиріч другої половини двадцятого століття. За республіканської форми державного правління досягається високий ступінь стабільності уряду при значному впливі парламенту на його дії, забезпечується суспільний спокій за будь-яких змін у виконавчій владі, спричинених політико-кон’юнктурними обставинами, як це властиво парламентським республікам. У них органічно поєднуються переваги президентської форми (сила, оперативність і динамізм влади глави держави, якого обрано на підставі загального народного голосування) з перевагами парламентського правління, які полягають у відповідальності уряду перед представницьким органом, у можливості останнього оцінювати зміни в його складі й напрямках діяльності. Ці переваги врівноважуються правом президента розпустити парламент [11].

Системність державної влади полягає в тому, що держава є відповідним чином організованою системою, головним завданням якої є управління суспільними справами, впорядкування суспільства з метою його цілісного, стабільного існування, дотримання певного порядку, ладу, забезпечення нормальної його життєдіяльності. Існування держави як системи органів і інститутів передбачає певним чином створений, влаштований і діючий механізм владного упорядкування і врядування, спрямований на дотримання законів, оскільки, як зазначив М. Бердяєв, “людство не може жити поза державою, поза онтологічними основами влади. Воно повинно бути підпорядковане закону, повинне дотримуватися закону. Скасування закону держави для людства, враженого гріхом, є поверненням до тваринного стану” [12].

Таким чином, сучасну державу слід розглядати як цілісну систему взаємопов’язаних, взаємозалежних установ, а правовий статус державної влади як сукупне вираження правового статусу її складових. Відповідно до засадного для сучасних демократій принципу поділу влади в державі розрізняють інституції й установи законодавчого, виконавчого та

судового врядування. Вони наділені відповідними прерогативами, спираються на властиві кожній із них механізми формування й оновлення, мають своєрідні засади й процедури легітимації. Головними в числі інституцій і закладів державної влади є: глава держави, установа представницького законодавства - парламент, орган виконавчої влади - уряд, система органів судочинства, установи місцевого врядування. Отже, правовий статус державної влади - це сукупність правових статусів глави держави, законодавчого органу, системи органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Центральне місце в системі вищих органів державної влади належить главі держави, хоча ця першість виявляється тільки юридичною формальністю. Глава держави є уособленням єдності нації, гарантом її цілісності, символом держави, чинником інтеграції, гармонійної та ефективної взаємодії гілок державної влади, оптимального функціонування їх підрозділів. Він висуває або затверджує кандидатів на високі державні пости, керує радою безпеки, виконує обов'язки головнокомандувача збройними силами, виступає найвищим представником держави в міжнародних відносинах. Дещо меншою є функціональна роль глави держави в парламентських монархіях (Великобританія, Японія та ін.) і парламентських республіках (ФРН, Італія тощо). Його статус тут характеризується політичною нейтральністю.

У монархічних країнах главою держави є коронована особа, функції глави держави може виконувати колегіальний орган (у Швейцарії - це Федеральна рада, що складається з семи осіб, обраних парламентом на 4 роки; в колишньому Радянському Союзі главою держави вважалася Президія Верховної Ради Союзу РСР). Однак найбільш поширеним у сучасному світі є те, що главою держави виступає президент.

Як глава виконавчої влади, президент є одноосібним носієм влади щодо управління країною і формально не зобов'язаний поділяти її з іншими посадовими особами. Йому забезпечується право формувати уряд, призначати й усувати його членів, скликати і проводити засідання уряду, визначати порядок денний його роботи, призначати на вищі державні

та військові посади, розпоряджатись фінансами, бюджетними асигнуваннями, давати прямі вказівки різним державним структурам, департаментам, міністерствам. Президент держави має особливі повноваження на випадок надзвичайних обставин чи воєнного стану в країні або якійсь її частині. За певних умов може бути тимчасово впроваджено президентське правління в усій країні або в її частині, як тимчасове, позбавлення визначених законом повноважень інших гілок влади, усунення від функціонування місцевих органів влади і здійснення державного управління через призначених президентом повноважних представників (комісарів, намісників тощо).

У судово-правовій сфері президент держави наділений правом призначати суддів, приймати акти помилування й амністії, зобов'язаний забезпечити виконання вироків.

Президентська влада передбачає зосередження державного врядування в одних руках, що сприяє гнучкому й оперативному прийняттю рішень та їх здійсненню. Уряд при цьому більш стабільний, а парламент має реальніші повноваження, ніж у державах із парламентською системою. Численні права й повноваження глави держави, що їх надають конституції в країнах з президентською формою правління, сприяють оперативності політичного й адміністративного управління, уможливають швидке прийняття загальнодержавних рішень і дозволяють ефективно й послідовно впроваджувати їх у життя.

Президентська влада має бути однозначно підпорядкованою закону, доступною для реалізації конституційного впливу інших учасників суспільно-політичного життя, оскільки досить широкі державні повноваження, зосереджені в руках президента держави, приховують у собі передумови авторитарного, цілковито одноособового владарювання, викликають необхідність удосконалювати систему стримувань та противаг. У демократичних країнах існують механізми й інституції врівноважування, обмеження повноважень президента, які дозволяють запобігти надмірній концентрації влади в одних руках. Головними серед них є парламенти і верховні

(або конституційні) суди, які встановлюють межі влади президента за допомогою визначених законом процедур.

Окреслення меж президентської влади певним чином залежить від способу обрання глави держави. Від цього ж значною мірою залежить авторитетність посади президента, правове забезпечення його повноважень. У світовій державно-правовій практиці існують різні способи обрання президента. Так, громадяни безпосередньо обирають президента в Австрії, Бразилії, Венесуелі, Ірландії, Мексиці, Панамі, Польщі, Португалії, Росії, Франції (“прямий мандат”). Президент обирається колегією виборців в Аргентині, США, Філіппінах, Фінляндії. Парламент обирає президента в Греції, Ізраїлі, Лівані, Словаччині, Туреччині, Чехії, Молдові. Президента також може обирати колегія з депутатів парламенту і представників суб’єктів федерації (ФРН, Індія), або органів самоврядування великих адміністративно-територіальних одиниць (Італія) тощо.

Сучасна демократія вимагає здійснювати законодавчу функцію, виходячи з визнання народу єдиним і неподільним джерелом влади, який здійснює цю владу як безпосередньо, так і через установи народного представництва.

Найвищим представницьким і законодавчим органом влади у будь-якій державі з республіканською формою правління є парламент у складі депутатів, обраних на основі існуючої в даній країні виборчої системи. Початок розвитку парламентаризму в Європі починається в середньовіччі. Європейські парламенти утворювались із різноманітних станово-представницьких установ. Тоді монархії були змушені спиратися на нові економічні і політичні сили: торговельну і промислову буржуазію, а також близькі до них інші суспільні стани. Як інституція у сфері державної влади парламент виник у Франції в середині XIII ст., а в Британії - у XIV ст. Після буржуазних революцій XVII-XVIII ст. парламентська форма здійснення державної влади набула значного поширення.

Першим, власне українським, парламентом вважається Українська Центральна Рада, яку було організовано в Києві 3 березня 1917 р. (за старим стилем). Задумана спочатку як

координуюча державна структура вона згодом набула широкої популярності й підтримки в масах, проголосила створення Української Народної Республіки, прийняла рішення про вибори Українських установчих зборів, а 29 квітня 1917 р. обрала Президентом УНР Михайла Грушевського і схвалила Основний закон - Конституцію Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР), яка є фактично першою конституцією України за всю її історію [13].

Спробою створення парламенту, так би мовити, європейського зразка в Росії було скликання Державної думи 1905 року. Вона проіснувала до жовтня 1917 р. у складі чотирьох скликань.

Сучасний стан розвитку європейського парламентаризму безпосередньо впливає на процеси державотворення, що проходять у посттоталітарних державах, зокрема в Україні. Широко відома підтримка європейською юридичною громадськістю проектів Конституції України і самої Конституції як основного закону нашої держави. З урахуванням позицій європейських інституцій, окремих представників юридичної науки і практики можна зробити висновок, який має важливе методологічне значення для розуміння місця і ролі державної влади в українському суспільстві: Конституція України запровадила такий устрій державної влади, який відповідає загальноєвропейським стандартам і зразкам. А звідси, зрозуміло, що згідно з Конституцією України організація і побудова системи виконавчої влади також відповідає європейському рівню організації виконавчої влади.

Соціально-правове наповнення державної влади значною мірою залежить від рівня функціонування її виконавчої складової - системи органів виконавчої влади, яка покликана здійснювати державне управління суспільними справами, виконання і забезпечення дотримання законів. Правовий статус уряду визначається також тим, що його керівний, управлінський вплив поширюється на всі найважливіші сфери життя суспільства.

Управлінська сутність виконавчої гілки влади визначається і характеризується двома моментами. По-перше, управління, яке здійснюють органи виконавчої влади, має державний характер і притаманне системі органів виконавчої влади як самостійній гілці влади. У сучасних демократичних країнах, конституції яких проголошують і будують організацію державної влади за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову гілки, зовсім неоднозначно організується і будується структура виконавчої влади. Так, лише конституції України і Республіки Білорусь використовують поняття “система органів виконавчої влади”, конституції, наприклад, Македонії, Узбекистану, Хорватії, вживаючи поняття “організація державної влади”, будують саме структуру державної влади на підставі принципу її поділу на три гілки, конституція Молдови з цією ж метою застосовує, наприклад, поняття “публічної влади”.

По-друге, визначальну роль в організації системи виконавчої влади відіграє суб’єктивний фактор. Мається на увазі питання про те, за участю яких органів державної влади створюється система виконавчої гілки влади, хто має пріоритети в її побудові. Для української державотворчої практики пріоритети у створенні системи органів виконавчої гілки влади має Президент України. Розуміння ролі суб’єктивного фактора, як видно, зводиться до того, що зосередження повноважень щодо організації і контролю за діяльністю органів виконавчої влади лише в президентських руках або в одному органі держави не повинно бути. Тут насамперед необхідні відповідні стримування і противаги.

В Україні обсяг діяльності виконавчої гілки влади визначено Конституцією України і спрямовано переважно на реалізацію державної політики і на створення умов, що забезпечують людині “достатній життєвий рівень для себе і своєї сім’ї” (ст. 48 Конституції України), “вільний розвиток своєї особистості” (ст. 23 Конституції України). Тут маються на увазі гарантії соціального захисту: охорона праці і здоров’я людей, встановлення гарантованого розміру оплати праці тощо (ст. 43 Конституції України).

Обсяг діяльності виконавчої гілки влади визначають також права і свободи людини і громадянина (ст. 22 Конституції України). Оскільки діяльність виконавчої гілки влади взагалі полягає в тому, щоб ті, хто управляє, виконували і завжди враховували волю тих, ким вони управляють.

Таким чином, діяльність виконавчої влади спрямована на виконання Конституції України, законів, інших правових актів; здійснення систематичного контролю за їх виконанням фізичними і юридичними особами; вжиття заходів щодо усунення порушень законодавства; забезпечення виконання судових рішень. Державне управління є змістом діяльності органів виконавчої влади і виконує важливу роль щодо забезпечення реалізації державної влади взагалі.

На відміну від розуміння державного управління, в якому діяльність здійснюється його суб'єктом, виконавча влада здійснюється органом (сукупністю органів) виконавчої влади. В юридичній літературі поряд з терміном “орган” в тотожному значенні використовується і термін “суб'єкт виконавчої влади”. Проте в літературі досить виважено досліджені поняття “державне управління” і “діяльність органів виконавчої влади”. Йдеться про те, що державне управління складає основний захист діяльності органів виконавчої влади, яка не зовсім замикається на державному управлінні і залишає за собою функції з впорядкування всіх інших проблем у рамках законодавчого поля, що не стосуються питань організації і діяльності виконавчої влади [14].

Висловлюються також думки, що виконавча влада реалізується “через діяльність таких державних органів, які можуть характеризуватися як суб'єкти виконавчої влади” [13]. Однак у змісті діючого законодавства відсутні такі характеристики виконавчої влади.

Питання організації виконавчої влади мають завжди вирішуватись діючим законодавством України. Відповідно до Конституції України систему органів виконавчої влади складають вищий орган виконавчої влади - Кабінет Міністрів України, міністерства і інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації - місцеві органи вико-

навчої влади, що створюють єдину систему виконавчої влади України, яку очолює Кабінет Міністрів України (ст. 113 Конституції України). Система органів виконавчої влади встановлюється і діє самостійно відповідно до Конституції України і загальних принципів Європейської організації представницьких і виконавчих органів державної влади. Об'єктом діяльності виконавчої гілки влади виступають управлінські процеси, які діють переважно у громадянському суспільстві. Виконавча влада створюється не заради самої себе, своєї внутрішньої справи, а для служіння громадянському суспільству. Кожен елемент системи органів виконавчої влади в Україні, будь-яка сукупність цих органів чи відповідна їх підсистема для своїх власних потреб організує певний рівень державного управління, що відповідає завданням та функціям держави.

Окремий орган виконавчої влади або сукупність таких органів, або їх повноцінна система створюються для врегулювання відносин, що виникають у зв'язку з діяльністю громадянського суспільства на основі формально встановленої нормативної бази. Ці відносини не мають визначально адміністративно-управлінського характеру, оскільки всі його інститути, громадяни, їх політичні партії і рухи, засоби масової інформації та інші об'єднання, бізнесові організації тощо є незалежними утвореннями в державі. Їх відносини з владою будуються визначально не на основі державного управління, а на базі реалізації функцій виконавчої гілки влади [16]. Але все більшого значення при цьому надається врегулювальним відносинам партнерства, різним погодженням, програмам тощо. Таким чином, роль виконавчої влади у сучасних умовах управління не стільки в здійсненні державного управління, тобто у врегулюванні суспільних відносин на основі можливості застосування державного примусу, скільки у створенні для цього певних суспільних умов, а в крайньому випадку застосування в разі необхідності владних заходів державного примусу.

Таким чином, слід підкреслити, що державне управління і виконавча влада - явища не тотожні. Державне управлін-

ня, знову маємо нагоду відзначити, складає сутність держави, але завжди існує незалежно від внутрішньої структури держави. Виконавча влада як сутність прояву державної влади уособлює в собі певну частку державного управління. Державне управління породжується факторами об'єктивними, тобто необхідністю об'єднання людей у процесі здійснення ними спільної соціальнозначимої діяльності, а виконавча влада є фактором суб'єктивним, достатньо умовним, викликаним необхідністю втілення в життя принципу поділу державної влади на її складові.

Взагалі діяльність з управління не має визначально державно-владного характеру і тому виконавча влада як гілка державної влади спирається на цю основу, хоча визначально і має саме державно-владний характер.

Система виконавчої влади складається з елементів, які для вирішення відповідних питань здійснюють державне управління. Елементи цієї системи - органи виконавчої влади - входять в єдину систему виконавчої влади і визначаються відповідно до своєї компетенції. Об'єкти діяльності цих органів або системи органів підпорядковані виконавчій владі, а тому управляються цими органами або їх системою. Щодо підпорядкованих об'єктів виконавча влада здійснює свій державно-управлінський вплив головним чином відносно виконання законів, інших правових актів.

Реалізація покладених на систему органів виконавчої влади завдань вимагає створення відповідного управлінського апарату, який потребує необхідних об'єктів управління. У зв'язку з цим у кожному органі виконавчої влади і в будь-якій сукупності цих органів організується певна система апарату управління. Функціонування цієї системи носить внутрішньоструктурний характер, який не має виходу на зовнішні межі владного впливу органів виконавчої влади. Такий вплив є змістом компетенції органу виконавчої влади щодо сфери його впливу. Як справедливо зазначає В. Рижов, державне управління співвідноситься лише з однією із сторін "трикутника" (мається на увазі три гілки державної влади), переважно з виконавчою владою [1]. Як стверджують, на-

приклад А. Альохін, А. Кармолицький, Ю. Козлов у роботі “Административное право Российской Федерации” [14, с. 20], виконавча влада є похідною від державного управління, і державне управління “являє собою форму реалізації виконавчої влади”. Однак у виникненні даного феномена значну роль відіграло управління як таке. Існує усталена думка, що в соціальному управлінні слід вбачати найбільш прийнятну форму організації суспільства.

Що стосується змісту діяльності органів виконавчої влади, то тут, на нашу думку, слід звертати увагу як на здійснення ними державного управління взагалі, так і на внутрішнє управління в цих органах влади: у Кабінеті Міністрів України, в центральних органах виконавчої влади, в місцевих державних адміністраціях.

Діяльність органів виконавчої влади з державного управління в різних сферах суспільно-політичного і економічного життя має в принципі однотипний характер і зводиться до організації спільної роботи колективу органу виконавчої влади щодо вирішення завдань, які стоять перед ним. Ця діяльність складається переважно з погодження індивідуально визначених робіт і виконання спільних функцій, характерних для діяльності даного колективу. Процес погодження має спрямовуватись на надання чіткості процесу управлінської праці, на забезпечення завершення окремих робіт у призначений час, у належному місці, у визначеній черговості. Спільні функції виникають при виконанні рядом працівників органу виконавчої влади одних і тих же операцій, які доцільно в тій чи іншій мірі централізувати.

Діяльність органу виконавчої влади з упорядкування внутрішньої роботи не поширюється зовні, воно стосується виключно здійснюваної спільної управлінської праці, спрямованої на колектив органу виконавчої влади. Така діяльність у будь-якому випадку здійснюється певним суб'єктом державного управління. Ним може бути як орган виконавчої влади, так і його керівник, керівництво, керівний склад, управлінські підрозділи, певна посадова особа тощо. Керівник органу виконавчої влади є організатором роботи керованого

ним колективу цього органу. На конкретну організаційну форму суб'єкта державного управління впливають як об'єктивні, так і суб'єктивні фактори, починаючи від умов діяльності колективу органу виконавчої влади, професійної підготовки державних службовців, професійних якостей керівника органу виконавчої влади, ступеня його фахової підготовки тощо.

Об'єктом внутрішнього управління органу виконавчої влади виступає інша сторона внутрішніх управлінських відносин, що складаються у відповідній організаційній структурі органу виконавчої влади, яка полягає у злагодженій роботі і вивільненні певних представників від функцій, які доцільно передати в інші управлінські ланки. Об'єкт державного управління пов'язаний відповідними зв'язками з суб'єктом державного управління, створюють в такому вигляді через компетенцію і функції органу виконавчої влади певну замкнену систему державного управління. Це означає, що державне управління не виходить за межі вказаної системи, а, отже, за межі компетенції відповідного органу виконавчої влади.

Погляди авторів, які до об'єкта державного управління відносять "усе суспільство в цілому, всі варіанти суспільних відносин, що розвиваються в ньому", не є, на нашу думку, виваженими [15, с. 7]. Для прикладу, візьмемо громадські об'єднання як певні частини суспільства. В цілому при дотриманні законодавства вони не можуть бути об'єктами прямого державного управління з боку державних структур. Йдеться тут про контроль і нагляд з боку органів виконавчої влади за відповідністю їх діяльності діючому законодавству і зареєстрованому статусу. Якщо порушується законодавство і виходить за межі зареєстрованого правового статусу органами державної виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, вирішуються питання про відповідальність громадських об'єднань.

У суспільстві завжди є люди, а також їх об'єднання, що не потребують прямого державного управління. Немає у нас і державного управління недержавними підприємствами.

Відносини з ними будуються швидше на основі партнерства, звичайно, в межах повноважень відповідних владних структур. Як ці, так і інші факти доводять, що державне управління щодо “всього суспільства в цілому” є нереальним.

Основними об'єктами державного управління, що здійснюється органами виконавчої влади, слід вважати підлеглі органи виконавчої влади, зв'язки й інститути єдиної системи виконавчої влади, державні організації й установи із особливим статусом, координаційні і дорадчі органи, що утворюються органами виконавчої влади, а також інші органи, що створюються при них; державні підприємства, установи і організації, підвідомчі органам виконавчої влади, процеси, пов'язані з перетворенням державної власності (приватизація, конверсія і т.д.), цільові програми, операції тощо.

Що стосується взаємозв'язків об'єкта і суб'єкта державного управління, то в науковій літературі з цього приводу існують різні точки зору. В одному випадку ці взаємозв'язки розглядаються однобічно владними, робиться акцент на те, що суб'єкт управління формує і реалізує “державну волю”, а об'єкт підпорядковується їй. Саме такої точки зору дотримується Ю. Козлов [15, с. 6]. Аналізуючи її, Б. Курашвілі зазначає: “Такою є “характерна риса” адміністративного світогляду” [17, с. 74]. Інші дослідники ведуть мову “про органічну єдність суб'єктів і об'єктів державного управління, їх переплетіння, відносність, зміну ролей” [18]. Справді, об'єкт державного управління у зв'язку із відповідним суб'єктом управлінського правовідношення є активним компонентом системи державного управління.

Від нього завжди надходять найбільш реальні пропозиції щодо вдосконалення системи державного управління.

Відомо, що будь-яка система державного управління функціонує не окремо, а в тісному взаємозв'язку з тим осередком громадянського суспільства або органом державної влади, які для досягнення суспільно-важливих результатів своєї діяльності мають потребу саме в державному управлінні. При цьому суб'єкт державного управління - орган державної виконавчої влади, здійснюючи його, наприклад, у вигляді правозастосовчої діяльності, виконує обов'язкові внутрішньо-

апаратні функції щодо забезпечення правозастосовчої діяльності органу виконавчої влади. Державне управління у сфері виконавчої влади організовується постільки поскільки, того вимагає компетенція певного органу виконавчої влади, що здійснює це державне управління. Сам характер виконавчої влади, зумовлений об'єктивним її призначенням - правозастосовчою діяльністю з виконання законів та інших правових актів відносно фізичних і юридичних осіб, підтверджує органічну єдність виконавчої влади зі змістом управлінської діяльності держави. Прояв цієї єдності є однією з вихідних передумов розуміння суті самої виконавчої влади.

Характер процесів, що відбуваються нині в українському суспільстві, потребує не оновлення традиційних схем державно-управлінських відносин, які склалися в умовах радянської влади, а радикальної зміни змісту державної влади, функцій державного управління. Завдання формування громадянського суспільства і демократичної правової держави передбачають, зокрема, вдосконалення державно-управлінських відносин, а також їх правового регулювання, приведення статусу учасників цих відносин у відповідність з новими вимогами, що постають перед механізмом державного управління в умовах створення високоефективної, гнучкої ринкової економіки.

Як вже зазначалося, майбутнє українського суспільства багато в чому буде залежати від того, якими на практиці стануть відносини між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади. Саме цим пояснюється поживавлення інтересу до вирішення проблем державного управління, становлення якого пов'язане з якісними змінами як у фактичному становищі української держави, так і в суті, формах і засобах функціонування виконавчої гілки державної влади. Адже саме сьогодні вихід нашого суспільства із системної кризи потребує такої організації виконавчої влади, яка б забезпечувала істотне підвищення дієвості та ефективності державного управління.

У кожному окремому випадку конкретний зміст державного управління може розрізнятися в досить широкому діапа-

зоні - від прямого оперативного управління владно-розпорядчими, тобто “командними” засобами до використання суто стимулюючого впливу державно-владних повноважень, наприклад із затвердження економічних регуляторів і умов їх застосування, поширення договірних форм та інших важелів ринкової саморегуляції.

Теоретичне осмислення принципово нових, складних і надзвичайно суперечливих проблем державного управління в сучасних умовах лише розпочинається. Слід зазначити, що і в дореформенній літературі за даною проблематикою не було єдності поглядів на соціальну природу, структурні особливості, характер і форми державно-управлінських відносин. Одні дослідники вважали ці відносини базисними, інші - надбудовними. Більшість авторів займали проміжні позиції, відносили відносини державного управління в більшій чи меншій мірі як до базису, так і до надбудови. Деякі вчені вважали, що ці відносини взагалі не можуть бути поставлені в один ряд з економічними, політичними і культурними і створюють “субструктуру суспільства”, оскільки покликані обслуговувати всі сфери суспільної діяльності людей, а тому розташовані в іншій, умовно кажучи, нижчій площині в класифікації суспільних відносин [19, с. 34]. Очевидно, немає достатніх підстав вважати державно-управлінські відносини лише ідеологічними, тобто надбудовними. Не можна їх віднести і лише до матеріальних суспільних відносин, оскільки як реально існуючі вони формуються під впливом суб’єктивного і об’єктивного факторів. Суспільні процеси завжди є результатом взаємодії об’єктивного і суб’єктивного, і державно-управлінські відносини в даному випадку не є винятком.

Дослідники Є. Старосьцяк, М. Піскотін, Ю.Тихомиров та ін. у свій час вказували на зв’язок управлінських відносин з надбудовною сферою, в деякій мірі ототожнювали їх з політичними і правовими [20; 21]. Інша група авторів, виділяючи виробничу основу управлінських відносин, пов’язували їх дію переважно з економічними відносинами, тобто з базисом [22-24].

Очевидно, що одні вчені підходили до питання про визначення місця управлінських відносин у системі суспільних відносин з позицій політичних і правових знань, а інші - з позиції економічних, тобто досліджували лише окремі аспекти управління й управлінських відносин, а не управлінські відносини в цілому.

Разом з тим у науковій літературі існує й третя точка зору. З соціологічної позиції такі автори, як В. Афанасьєв, М. Адфельд одні з перших вказали на універсальність проникнення управлінських відносин у різні сфери суспільного життя. Зокрема, з цього приводу В. Афанасьєв відзначав, що важливе місце в системі суспільних відносин займають саме управлінські відносини. Це відносини, що виникають в людських колективах - об'єктах і суб'єктах державного управління. Вони виникають як у суспільстві в цілому, так і в окремих його частинах. Це внутрішньоколективні відносини, спрямовані на досягнення злагодженості і ефективності в роботі будь-якого колективу [25]. В окремих працях управлінські відносини пояснювалися через їх зв'язок з правовими відносинами [26-28].

Як бачимо, поступово в науковій літературі став загальновизнаним той факт, що управлінські відносини є відповідним видом соціальних, а не лише економічних. У цьому зв'язку Б. Курашвілі визначає державно-управлінські відносини як соціально-організаційні (субординаційні, реординаційні і координаційні) відносини, що складаються між державою і членами суспільства, а також всередині державного апарату для опосередкування соціальних відносин у різних сферах суспільного життя відповідно до визначеної програмою життєдіяльності [29].

Слід зазначити, що досі відсутня чітка, всебічно розроблена наукова концепція державно-управлінських відносин і не лише тому, що ця категорія не знайшла відображення ні в минулому, ні в сучасних законодавствах. Ця проблема недостатньо розроблена і в сучасних філософських, економічних, юридичних науках. Для її подальшої розробки й аналізу в сучасних умовах необхідне усвідомлення методологічних

проблем, пов'язаних з осмисленням суспільних відносин у цілому і низки інститутів демократичного суспільства зокрема.

Як вважає Н. Нижник, методологічними посиленнями для теоретичного розгляду даної проблеми є, по-перше, прихильність авторів вітчизняних та зарубіжних розробок до фундаментальних положень теорії державного та регіонального управління; по-друге, розробка взаємовідношення понять “держава” та “громадянське суспільство” і визначення реальності останнього; по-третє, адекватне визначення подвійного змісту державної влади, включаючи його політичну та державну складові; по-четверте, розмежування понять виконавчої влади і управління як нерівнозначних та таких, які взаємодіють між собою [30].

Державно-управлінські відносини у взаємодії з матеріальними, ідеологічними і духовними виконують регулятивну функцію щодо останніх, яка здійснюється структурними елементами державного управління. Саме через цей механізм визначаються основні функції, права і обов'язки виконавчої влади, об'єкти державного управління, форми та методи управлінського впливу держави на всі сфери суспільного життя. Тому, чим досконалішими є державно-управлінські відносини, тим легше вирішувати проблеми, що виникають у сфері діяльності правової держави. Гнучкість цих відносин, оптимальний механізм їх впливу на суспільство сприяють виходу з соціально-економічних і політичних колізій із мінімальними втратами.

Реалізація завдань та функцій держави є метою, заради якої політична влада запроваджує різноманітні механізми державного управління. До найголовніших завдань власне державного управління, тобто управління у сфері реалізації основних функцій держави як політичної організації суспільства слід додати численні завдання економічного, соціального та культурного його розвитку. Така зростаюча кількість механізмів державного управління супроводжується перетвореннями, які пов'язані з процесом здійснення державного управління. З одного боку, змінюються умови, за яких здійснюється державне управління. В нашому випадку це насамперед

перехід від панування державної форми власності в економіці до множинності форм власності, формування ринкових відносин, що потребує змін меж і сфер державного управління, удосконалення форм і методів державної управлінської діяльності.

Зміни в економіці, або такі, що пов'язані з економічною сферою, вплинули значною мірою і на соціальну структуру суспільства, на процеси диференціації, появу і подальше поглиблення соціального розшарування, виникнення нових соціально-економічних утворень, зокрема приватних власників, зайнятих у сфері матеріального виробництва, послуг тощо, початок формування середнього класу. Нові соціально-економічні і політичні фактори викликають необхідність відповідної переорієнтації механізмів виконавчої влади і державного управління, формування нових принципів і нового стилю діяльності апарату системи органів виконавчої влади, утворення нових типових норм, що регулюють його склад, структуру, функції і основні завдання.

Соціальна структурованість, диференційованість є невід'ємною ознакою громадянського суспільства, формування якого в Україні перебуває лише в початковому стані. Стану суспільно-політичної і суспільно-правової трансформації притаманні такі основні моменти державотворчих перетворень: необхідність забезпечення відносно стабільного переходу від не тільки самостійного державного існування, а й до держави відносно соціального благополуччя і розвитку дійсного демократизму. Сучасний демократизм - це такий суспільно-політичний і державно-правовий порядок, який ґрунтується передусім на всебічному визнанні та здійсненні прав людини. Дійсний демократичний режим є визначальною характеристикою правової держави, суспільства, в якому суверенна організація публічної влади ґрунтується на принципах верховенства права, дотримання закону, поважання особистості, недоторканості її прав, свобод і законних інтересів. Таким чином, основні завдання і функції органів виконавчої влади розширюються, урізноманітнюються, тісно пов'язуються з масштабами завдань, які мають вирішувати.

тись усією системою державного управління, і з обсягом залучених для цієї мети засобів. Вміле, гармонійне поєднання цілей системи органів виконавчої влади, їх діяльності з механізмами реалізації державного управління є запорукою успіху в практиці формування державно-управлінських відносин.

У нинішніх умовах особливої уваги потребує вирішення проблем соціально-культурного та гуманітарного характеру в умовах розбудови української самостійної держави. Без ефективного розвитку науки, медицини, національної культури, моралі, освіти, формування національної і державницької ідеї наше суспільство приречене на деградацію. Роль виконавчої влади у виконанні завдань кожної з наведених галузей гуманітарної сфери полягає, як мінімум, у розв'язанні трьох ключових завдань. Першого: на основі досвіду в кожній з цих галузей необхідно побудувати цілісну національну систему освіти, культури, науки, охорони здоров'я тощо. Другого: раціонально адаптувати кожну з цих галузей до нової якості соціально-економічних відносин, тобто ринкової економіки, зберігши, а то й поліпшивши при цьому рівень задоволення інтересів і потреб широких верств населення. Третього: оптимізувати зв'язки гуманітарних сфер країни з європейським та світовим гуманітарним полем, що є обов'язковою умовою власного динамічного розвитку українського суспільства. Таким чином, для забезпечення незворотності становлення української державності і подальшого нарощування темпів формування суспільства на засадах ринкової економіки та демократичних цінностей, виконавча влада бере на себе обов'язки вжиття низки рішучих, виважених і логічно послідовних заходів як у внутрішній, так і в зовнішній політиці. Окреслення оптимальної компетенції виконавчої влади має дозволити їй зосередитися на виконанні зобов'язань щодо повної відповідальності за стан справ з виробленням і здійсненням соціально-політичних рішень та їхньої ефективності.

Отримавши широкі повноваження, виконавча влада має дбати про механізм виконання своїх функцій та створення впливових засобів забезпечення власної діяльності. За останні роки часто змінювався склад Кабінету Міністрів України,

було прийнято кілька програм “радикального оновлення” економіки і всіх сфер суспільного життя, однак відчутних позитивних зрушень не відбулося. Тому це ще більше актуалізує завдання мобілізації наявних засобів держави зі створення умов для швидкого розвитку усіх сфер суспільного життя. А для цього слід здійснити широкий комплекс заходів, які включали б: оптимізацію структури державного управління на всіх рівнях виконавчої влади, починаючи з мережі міністерств, відомств, розумного розмежування повноважень, прав і відповідальностей у всій виконавській вертикалі; налагодження чіткої системи відповідальності керівників усіх рангів за доручену справу; скорочення нераціональних витрат, пов’язаних із функціонуванням органів виконавчої влади та структур, що забезпечують їх діяльність; інші назрілі перетворення.

Визначення компетенції органів виконавчої влади, її впливу на організацію державного управління тими складними процесами, що відбуваються в українському суспільстві на етапі становлення незалежної, демократичної, правової держави, побудови в її рамках громадянського суспільства, створення умов для переходу до повноцінного функціонування ринкових відносин, є важливою науковою і практичною проблемою. Над розв’язанням цієї проблеми працюють багато вітчизняних та зарубіжних учених-дослідників [31; 32; 34-37].

Основоположними принципами сучасних дослідників даної проблеми є те, що в умовах демократії, економічного і політичного плюралізму природною є і множинність учасників державної управлінської політики. Однак головним учасником державно-управлінських відносин, без якого вони не можуть існувати, є людина, яка виступає як у ролі об’єкта, яким управляють, так і в ролі суб’єкта, який управляє. Необхідність активізації людини в державному управлінні висуває на перший план завдання глибокого дослідження її статусу у сфері управління, а також шляхів і способів, що стимулюють працівника до більш ініціативної, відповідальної і ефективної праці. Людина в управлінні завжди відіграє головну, визначальну роль. Через неї здійснюється персоніфі-

кація державно-управлінських відносин. Адже справжню історію творять люди, підпорядковуючись при цьому об'єктивним законам суспільного розвитку і поступово розширюючи межі для самодіяльності і самореалізації особистості. І доки людина буде відчувати себе лише об'єктом впливу, а не учасником формування життя, не може бути ефективних державно-управлінських відносин. Сьогодні в Україні загальнонаціональним є завдання формування громадянського суспільства і соціальної правової держави. Для цього треба вирішити кардинальні питання. По-перше, створити раціональний розподіл владних функцій, встановити ефективну систему стримань і противаг; по-друге, спроектувати і втілити конструктивну, гнучку й одночасно стабільну систему державного управління; по-третє, відпрацювати правові гарантії обмеження втручання держави в суспільне самоуправління і встановити громадський контроль за діяльністю держави. Сама держава поступово має перетворюватись на інститут реалізації суспільних інтересів і потреб. У цих умовах визначення і закріплення статусу учасників державно-управлінських відносин дозволяє створити надійні гарантії дотримання матеріальних і процесуальних норм у сфері державного управління, підвищити ефективність державно-управлінської діяльності.

Питання прав і обов'язків органів виконавчої влади доцільно розглядати по вертикалі в загальній системі учасників управлінського процесу в умовах формування в Україні правової держави.

Проблеми побудови нової політичної системи в Україні визначають одним із основних завдань державно-правової реформи переосмислення ролі і місця самої держави в політичній системі суспільства. Сьогодні, коли ідея поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову гілки вже втілена в реальних політичних і державно-правових відносинах, питання місця і ролі держави, державної влади, державної виконавчої влади в політичній системі суспільства набувають неабиякого значення.

Глава III. Особливості організації виконавчої влади в Україні

Державна влада в Україні будується за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову гілки. Цей принцип обумовлює необхідність легалізації виконавчої влади, визначення правових засад і форм правового регулювання організації виконавчої влади в Україні, її функціонального і структурного впорядкування.

У сучасних умовах легалізація державної влади, а отже, і виконавчої влади, як юридичне поняття означає встановлення, визначення цієї влади законом, передусім Конституцією, означає спирання влади на закон. Отже, Конституція держави відіграє найважливішу роль у легалізації виконавчої влади, тому що демократичний спосіб підготовки і прийняття конституції, її гуманістичний зміст, який спирається на світові стандарти в галузі прав людини, відповідність діяльності державних органів конституційним нормам розглядаються як головні докази процедури легалізації державної влади. Легалізація державної влади неподільно пов'язана зі змістом конституції. Конституція, яка закріплює тоталітарний, антигуманний режим, не є формою легалізації державної влади [38].

Як правильно констатують практики, державна влада тоді набуває в суспільстві фундаментального характеру, коли поряд із практичною реалізацією притаманних їй політичних функцій послідовно забезпечує розроблення та введення в дію соціальних програм, що гарантують населенню гідні умови для існування та розвитку, прожитковий мінімум прошаркам населення, які в силу об'єктивних причин не можуть забезпечити собі нормальні умови проживання. Одне із головних своїх завдань вона (державна влада) повинна вбачати в організації державного управління у такий спосіб, щоб нейтралізувати спроби економічної влади, підприємницької еліти працювати виключно на себе, ігноруючи потреби суспільства [39].

Організація виконавчої влади має фундаментальне значення для функціонування в суспільстві державної влади взагалі, тому що вона започатковує упорядкування структурної гілки державної влади, яка безпосередньо здійснює у відповідних правових формах реалізацію прав і обов'язків громадян, приватних юридичних осіб, а також юридичних осіб, які є державними організаціями. Організація виконавчої влади має враховувати певну умовність поширеного уявлення про самостійне, а тим більш автономне, здійснення виконавчої влади відокремлено від інших її гілок. Таке уявлення не є повністю відповідним глибинній суті державної влади. Дійсно, державна влада як іманентна властивість і здатність держави приймати обов'язкові рішення та примушувати до їх виконання є явищем цілісним, зумовленим державною організацією суспільства. Це явище інтегрує в собі всі прояви політичної волі народу - єдиного джерела (суверена) влади в українській державі.

Державна влада справді не поділяється, поділяється механізм її здійснення. Він структурується за функціональною та суб'єктною (інституційною) ознаками. У першому випадку поділ влади означає втілення у діяльності відповідних державних органів основних видів функціонування держави - законотворення, правозастосування і правосуддя. В другому - означає організаційний устрій держави як сукупності різних видів державних органів - законодавчих, виконавчих і судових (а це - тільки основні види) з притаманною їм компетенцією, тобто державно-владними повноваженнями.

Державна влада за своєю природою є єдиною і неподільною, а принцип "поділу влади" є не більш ніж теоретичним постулатом чи доктриною, яка дозволяє будувати державний механізм та організувати його функціонування з огляду на необхідність відповідної державно-владної діяльності органів держави. Для належної організації виконавчої влади зовсім не обов'язково прямо фіксувати в тексті конституції власне вказаний принцип, а тим більше доповнювати його ознаками самостійності, автономності чи незалежності окремих, насамперед законодавчої та виконавчої, влад. Цим прин-

ципом обов'язково потрібно керуватись при розробці та реалізації структурної схеми організації державної влади і державної виконавчої влади, й керуватися саме як методологічним орієнтиром, керівною установкою, точкою опори.

Зміст принципу “поділу влади” доцільно тлумачити як констатацію того факту, що державна влада реалізується через діяльність певних державних органів. Між ними розподілені державно-владні повноваження таким чином, що вони є самостійними у реалізації своєї компетенції у встановлених Конституцією межах і взаємодіють між собою за допомогою певних важелів взаємних “стримувань і противаг”.

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 існуючих видів державних органів. Адже доктрина “поділу влади” будується на деяких узагальнених, найбільш типових функціях державної влади, тоді як реальна система органів держави обумовлюється не тільки цим фактором, а ще й іншим - змістом більш конкретних функцій та компетенції, що впливають із життєвих потреб організації державного та суспільного життя країни. Поряд із державними органами, які, так би мовити, збігаються з “класичними” гілками влади, існують органи, що мають або наскрізний, або виключний характер, наприклад, прокуратура. Слід, очевидно, погодитись із П. Шумським, який доводить, що прокуратура України є соціальною системою, якій властивий поліфункціональний характер, основним змістом її діяльності є впорядкування і налагодження ефективного функціонування цієї системи, яка виконує специфічні завдання, складається із взаємопов'язаних елементів і має стійку властивість зберігати свої якісні ознаки [40].

Конституційна модель організації виконавчої влади в Україні передбачає наявність певної кількості органів виконавчої влади, які у своєму складі являють систему органів виконавчої влади (або інакше - апарат державного управління). Це означає, що конституційна модель організації виконавчої влади має неоднозначне змістовне навантаження.

Конституція України фіксує відокремленість органів виконавчої влади від державних органів усіх інших видів. Це досягнуто в тексті Конституції України шляхом використання узагальнюючого для всіх органів держави терміна “органи державної влади” (ст. 5 Конституції України); а також виділення серед останніх таких видів, як “органи законодавчої, виконавчої та судової влади” (ст. 6 Конституції України).

Цим положенням також окреслюється визначений склад відповідної системи органів. Так, у Конституції України цілком правильно, на нашу думку, об’єднуються всі ієрархічні рівні органів виконавчої влади (вищий, центральний та місцевий) в одному розділі VI “Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади”.

Водночас Конституцією України досить повно врахована вся складність і специфічність відношення поста президента до виконавчої гілки влади. Специфіка статусу президента як глави держави полягає в тому, що в цьому статусі окреме місце займають повноваження у сфері виконавчої влади (державного управління). Причому їх обсяг прямо залежить від існуючої в державі форми правління: цей обсяг більший у президентській республіці, менший - у парламентській. Можна цілком погодитись із думкою Р. Міхеєнко щодо того, що “інституційна та компетенційна характеристики статусу Президента України дають підстави вважати, що глава держави інтегрований до виконавчої “гілки” влади. Проте це жодною мірою не може означати визнання за Президентом будь-яких інших повноважень, крім передбачених Конституцією України” [41].

Пост президента у будь-якому випадку не можна повністю ототожнювати не тільки з виконавчою гілкою державної влади, а також і з іншими її гілками, тому що постать президента як глави держави має, так би мовити, “наскрізне” значення щодо всіх гілок влади, характеризуючись у цьому розумінні певними інтегруючими, об’єднуючими ознаками.

Змістовний характер виконавчої влади однак пояснює природну поєднаність функцій президента з функціями та повноваженнями саме виконавчої гілки влади. Зрозуміло,

що конституційне врегулювання функцій президента поряд із функціями органів виконавчої гілки влади не є тотожним, але йдеться про те, що виконання функцій органами виконавчої влади споріднено із виконанням функцій Президента України. Відповідь на запитання, яким має бути конкретний правовий статус президента щодо цієї гілки влади, впливає з фактичних умов та особливостей державно-політичного розвитку країни, стану функціонування владних структур інституту президентства, політико-правових та соціальних очікувань різних верств суспільства.

На сучасному етапі вітчизняного державотворення створення інституту президентства було обумовлено об'єктивними потребами перехідного періоду відносно потреб серйозного зміцнення саме виконавчої влади. Тому введення поста президента супроводжувалось підвищеними очікуваннями від посилення впливу держави, її владних структур на процеси соціально-економічних та державно-правових перетворень у нашій країні.

В Україні є потреба максимально використати інтегруючі і координуючі можливості повноважень президента як глави держави для посилення виконавчої гілки влади. Для цього гаранту Конституції надані досить широкі повноваження у сфері виконавчої влади, чим, до речі, і підтверджується деяка перевага елементів “президентської” форми над елементами “парламентської” в закріпленій Конституцією України формі державного правління.

При цьому не можна говорити про те, що президент набуває ознак саме “органу” виконавчої влади, а тим більше - “глави” цієї гілки влади. Адже за Конституцією України пост Президента не уособлюється жодною гілкою влади, а має статус глави держави із значними преференціями (насамперед кадровими і установчими) щодо виконавчої влади. Інакше кажучи, Президент віднесений до системи виконавчої влади лише функціонально, тобто через певний обсяг своїх повноважень (компетенцію). Але він не віднесений до неї структурно, тобто як окрема структурна ланка системи органів виконавчої влади.

У Конституції України відсутнє визначення Президента як “глави” виконавчої влади. І це - цілком закономірний і єдино правильний підхід. Тому що “глава” гілки влади - це такий суб’єкт цієї влади, який є вищою структурною ланкою певної системи органів, а це суперечить, як уже з’ясовано, дійсному стану правового змісту поста Президента України.

До речі, формула “глава виконавчої влади” практично не використовується у світовій конституціотворчій практиці, крім конституцій окремих пострадянських республік та конституцій Чехії і Словачії, як видно із таблиці 1 (додаток 1).

Нагадаємо, що у світовій практиці навіть для президентських республік поширеним є визнання президента як глави уряду, так як у США та Франції, але не виконавчої влади. До того ж, крім очевидної теоретичної помилковості згаданої формули, вона так чи інакше сприяє орієнтації на зосередження в руках президента надто великих виконавчих повноважень, що недоцільно також і з політичних міркувань.

Відсутність у Конституції України вищенаведеної формули дозволяє заперечити проти запропонованого деякими фахівцями визначення відносин “підпорядкованості” між Кабінетом Міністрів України та Президентом України. Адже за своїм змістом інститут “підпорядкованості” стосовно державних органів означає максимальний ступінь адміністративної залежності органу нижчого структурного рівня у відносинах з органом вищого рівня. Отже, підпорядкованість Кабінету Міністрів України Президентові України свідчить, що останній є вищою структурною ланкою щодо уряду. Тобто Президент України знову ж таки структурно включається до системи органів виконавчої влади, що є помилковим.

Також неприйнятним слід вважати думки щодо так званої “подвійної” підпорядкованості Кабінету Міністрів України Президентові України та Верховній Раді України. Це взагалі суперечить ідеї дотримання відносної самостійності законодавчої та виконавчої гілок влади. І, крім того, ця думка досить небезпечна, тому що при цьому з’являється додаткова можливість політичного протистояння у відносинах між парламентом і главою держави.

І нарешті визнання теоретичного і практичного розуміння системи органів виконавчої влади, а, відтак, організації цієї системи підтверджує наявність певних ознак у сукупності цих органів, притаманних власне соціальним системам. Зокрема таких, як єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність внутрішньої самоорганізації, субординаційність взаємозв'язків між структурними ланками тощо.

Слід сказати, що справжнє зміцнення виконавчої гілки влади, підвищення ефективності діяльності її органів не можливе без створення дієвої структурної “вертикалі” виконавчої влади. Саме завдяки оптимальному функціонуванню останньої досягається належна реалізація рішень органів виконавчої влади зверху донизу.

Першочергове значення має чітке визначення найвищої ланки самої виконавчої вертикалі, яка має виконувати в системі роль керуючого “центру”. Причому з точки зору науково-системної ідеології найкращі результати діяльності ієрархічно організованої системи можуть бути забезпечені за умови її моноцентричної, а не поліцентричної структурної побудови, тобто за умови, коли всі структурні ланки системи підлягають керуючому впливу саме одного владно-організуючого центру, а не кількох.

Виходячи з встановленої Конституцією України змішаної форми державного правління президентсько-парламентського типу, яка закономірно пов'язана з так званим дуалізмом (роздвоєнням повноважень вищих суб'єктів) організації, тобто структурної побудови виконавчої влади, слід зазначити, що в основу побудови управлінської вертикалі покладається модель своєрідного “складного центру”, такого, який складається з двох функціонально поєднаних суб'єктів - Президента України та Кабінету Міністрів України, які приймають найактивнішу участь у конструюванні і побудові системи органів виконавчої влади.

Специфічність даної моделі полягає в тому, що відношення Президента України та Кабінету Міністрів України до організації системи виконавчої влади не є однаковим. Якщо уряд структурно входить до неї саме як окрема ланка цієї

системи органів, але є системоорганізуючим, то Президент України є основним “конструктором” системи органів виконавчої влади згідно з визначеними Конституцією України повноваженнями у цій сфері (ст. 106 Конституції України).

Звідси випливає розуміння того, що поняття “носій повноважень виконавчої влади” і “орган виконавчої влади” не є повністю тотожні. Зокрема, це наочно підтверджується на прикладі повноважень Президента України.

У цілому за Конституцією України в системі органів виконавчої влади можна виділити структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів:

- 1) вищий рівень - Кабінет Міністрів України;
- 2) центральний рівень - міністерства, державні комітети та інші підвідомчі Кабінетові Міністрів України центральні органи виконавчої влади* ;
- 3) місцевий або територіальний рівень, на якому діють:
 - органи виконавчої влади загальної компетенції - Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, районні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації;
 - органи спеціальної - галузевої та функціональної - компетенції, які можуть бути як безпосередньо підпорядкованими центральним органам виконавчої влади, так і перебувати у підпорядкуванні місцевих органів виконавчої влади.

Оскільки органи виконавчої влади здійснюють за своїм змістом державно-управлінську діяльність, поширеним є визначення системи цих органів як “апарату державного управління”.

Взаємоузгодженість діяльності і функціонування складових “вертикалі” виконавчої влади має ключове значення. Вона повинна забезпечуватись не силою особистої влади

* Згідно з Указом Президента України № 1372 від 15.12.99 р. “Про систему органів виконавчої влади” до центрального рівня органів виконавчої влади слід також віднести урядові органи.

керівників, а шляхом більш суворого розподілення та збалансування між структурними ланками функцій, повноважень та відповідальності. У зв'язку з цим зазначимо, що конституційна регламентація засад організації виконавчої влади є за повнотою та конкретністю нерівномірною щодо органів різного рівня та аспектів їх функціонування. Якщо питання статусу та діяльності Президента України регулюються Конституцією України майже вичерпно (межі його повноважень є закритими), то стосовно уряду найбільш ретельно висвітлюються питання його формування та процедури взаємовідносин із парламентом. Дається також перелік основних повноважень. Інші ж питання передбачено врегулювати спеціальним законом про Кабінет Міністрів України, проект якого прийнято Верховною Радою України у другому читанні.

Зміст такого механізму дає змогу без ускладнень підтримувати динамічність структури уряду та напрямів його функціонування. Зрозуміло, що включення цих питань до тексту Конституції України значно ускладнювало б процес оперативного реагування на життєво необхідні зміни в організації та діяльності уряду, в його відносинах з Президентом України.

Конкретні питання компетенції, організації та порядку діяльності як Кабінету Міністрів України, так і інших органів виконавчої влади визначені (або мають бути визначені) в окремих законах про кожну структурну ланку органів виконавчої влади. Причому слід врахувати, що найбільший ефект можна досягти при врегулюванні правового положення на єдиних концептуальних засадах для всієї системи цих органів. Це дозволить краще забезпечити спільну цілеспрямованість, скоординованість, взаємну узгодженість діяльності органів виконавчої влади.

Послідовна реалізація конституційних засад організації виконавчої влади в діюче законодавство є важливою передумовою успіху проведення адміністративної реформи. В цьому контексті найбільшої гостроти набувають питання законодавчого врегулювання правового статусу та організації уряду - Кабінету Міністрів України.

Невідкладні завдання реформування нашого суспільства, здійснення в Україні соціально-економічних перетворень, спрямованих на відкриття максимального простору самоврядуванню громадянського суспільства і створення умов для повномасштабного розвитку ініціативи громадян викликають необхідність створення виконавчої влади нового типу, яка має спиратися на високий професіоналізм державних службовців, що володіють сучасними інформаційними технологіями, контролюватись народом.

Зрозуміло, що ці завдання можуть бути успішно вирішені, як уже зазначалось, лише на основі оптимальної побудови системи органів виконавчої влади, їх зовнішньої і внутрішньої структури.

Необхідність постійного аналізу процесів державного будівництва в пореформеній Україні викликає необхідність наукової розробки проблем організації виконавчої влади, створення і функціонування сучасної, оптимально організованої системи органів виконавчої влади, удосконалення зовнішньої і внутрішньої структури органів виконавчої влади, які в цілому в нашій науковій літературі, з точки зору загальних теоретичних і методологічних проблем, обговорювались недостатньо. Причому, на наш погляд, повинно ітися не про прикладні дослідження, а саме про дослідження загально-теоретичні, які б базувалися на положеннях загальної теорії держави і права, теорії адміністративного права, даних державотворчої практики.

Актуальність цих проблем визначається в даний час деякими обставинами і передусім створенням системи органів місцевого самоврядування, завданнями удосконалення їх правового статусу, необхідністю знаходження нових пропорцій між компетенцією органів виконавчої влади і компетенцією органів місцевого самоврядування, визначення і удосконалення їх управлінських функцій, принципів побудови і діяльності органів державної виконавчої влади.

Абсолютно правильною є думка В. Цветкова, який вважає, що “розглядаючи державно-правові інститути як взаємопов’язані соціальні системи можна теоретично обгрун-

тувати ряд якісно нових підходів щодо процесів і явищ, які можуть набувати дезорганізаційного характеру, особливо в перехідні періоди, коли ці процеси і явища не можна дослідити традиційними методами у межах традиційних наукових напрямків. Усе це стосується і загальнотеоретичних та загальнометодологічних підходів до аналізу структур державного управління, які мають системну природу і формуються за певними закономірностями, деякі з них мають об'єктивний характер і не залежать від політичного або іншого суб'єктивного впливу” [42].

Під організацією виконавчої влади ми розуміємо структурну побудову (як процес і як систему) і впорядковане функціонування системи органів виконавчої влади.

Організація виконавчої влади - це діяльність органів державної влади (законодавчих, виконавчих, судових), яка спрямована на встановлення правового статусу, а також структури як системи органів виконавчої влади, так і окремого органу виконавчої влади, а також на забезпечення їх функціонування.

Можна зробити висновок, що кожний орган виконавчої влади слід передусім розглядати як частину більш загальної системи (сукупності всіх органів виконавчої влади). При системному вивченні внутрішньої структури органу виконавчої влади необхідно проводити подальший поділ на складові частини (підсистеми тощо), кожна з яких охоплює системи більш нижчого рівня. Системний підхід до організації виконавчої влади дає можливість зробити висновок про багаторівневність системи органів виконавчої влади, її обсяг, склад тощо.

Згідно з вищезгаданою моделлю “складного центру” виконавчої влади правовий статус Кабінету Міністрів України, який очолюється Прем'єр-міністром, не може мати якогось другорядного значення у сфері державного управління. Навпаки, саме Кабінет Міністрів України має бути вищою ланкою системи державних органів, на яку покладається практичне здійснення усіх основних повноважень виконавчої влади, в тому числі і тих, які віднесені до відання Президента України, але не є його виключно одноособовими прерогативами, наприклад щодо кадрових призначень.

Таке розуміння місця і ролі Кабінету Міністрів у сфері виконавчої влади базується на науковому тлумаченні політико-правового “духу” Конституції України і відображено в змісті проекту Закону України “Про Кабінет Міністрів України”. З його прийняттям завершується системне визначення правового статусу й організації уряду, принципові засади правового статусу якого закріплені на конституційному рівні.

Слід зазначити, що всі різноманітні прояви реальної діяльності Кабінету Міністрів України не можуть визначатись одними лише законами, тому що згідно зі ст. 113 Конституції України Кабінет Міністрів України у своїй діяльності має керуватися як Конституцією і законами України, так і актами Президента України.

Функції уряду як об’єкти правової регламентації визначаються не лише Конституцією і законами України, а й актами Президента України (п. 10 ст. 116 Конституції України). Що ж стосується визначення персонального складу Кабінету Міністрів України або створення чи ліквідації міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, то це є прерогативою Президента України (ч. 3 ст. 114; п. 15 ст. 106 Конституції України).

Конституційне визначення Кабінету Міністрів України як “вищого органу у системі органів виконавчої влади” (ст. 113 Конституції України) має ключовий характер для закріплення його правового статусу. За Конституцією України Кабінет Міністрів України у системі органів виконавчої влади є вищою ланкою відносно всіх інших органів виконавчої влади, тобто він очолює цю систему. Таке місце Кабінету Міністрів України підтверджується, зокрема, включенням до його компетенції положення про те, що він “спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади” (п. 9 ст. 116 конституції України). Інакше кажучи, Кабінет Міністрів України виконує роль “уряду”, поняття якого у розумінні вищого колективного суб’єкта виконавчої влади є родовим для будь-якої форми державного правління, хоч і отримує в різних країнах різні назви (“рада міністрів”, “кабінет міністрів”, власне “уряд” тощо). Відсутність у згаданих

конституційній статті прямої характеристики Кабінету Міністрів України як “уряду”, природно не заперечує існуючу саме таку його політико-правову оцінку і назву, але й не дозволяє використовувати термін “уряд” як другу офіційну назву Кабінету Міністрів України.

Визнання Кабінету Міністрів України “вищим органом у системі органів виконавчої влади” закономірно передбачає наявність органів нижчого рівня, оскільки ієрархічність структурного устрою є органічною властивістю будь-якої цілісної управлінської системи. Відповідно до тексту Конституції України система органів виконавчої влади охоплює поряд з “вищим” органом також “інші”, в тому числі “центральні” і “місцеві” органи виконавчої влади, про що вже згадувалось раніше.

Шляхом визначення Кабінету Міністрів України вищим органом у системі органів виконавчої влади цілком підтверджується об’єктивна наявність уже згадуваного дуалізму виконавчої влади на рівні вищих суб’єктів, тобто певного розподілу повноважень виконавчої гілки влади між Президентом України і Кабінетом Міністрів України. Ця особливість, як свідчить світова конституційна теорія і практика, властива республіканській формі державного правління змішаного типу.

Певною особливістю правового статусу Кабінету Міністрів України є конституційне закріплення принципового становища Кабінету Міністрів України у відносинах з тими органами державної влади, які справляють найбільший вплив на організацію та діяльність Кабінету Міністрів України, а саме з Президентом України і Верховною Радою України.

“Відповідальність” Кабінету Міністрів України перед Президентом України носить політичний характер і зводиться до можливостей Президента України достроково припинити повноваження як у цілому Кабінету Міністрів України, так і його окремих членів із політичних або інших мотивів за власною ініціативою.

Використання інституту відповідальності є, так би мовити, найрадикальнішим важелем впливу на Кабінет Мініст-

рів України з боку Президента України. Використання ним цього важеля здійснюється на основі належного поточного контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України. Тому важливо підкреслити, що хоч у конституційній статті (ст. 113 Конституції України) прямо не фіксується стан “підконтрольності” або “підзвітності” Кабінету Міністрів України Президентові України, закономірність і доцільність реального існування такої залежності органічно впливають як із загального характеру зв’язку Президента України та Кабінету Міністрів України в умовах президентсько-парламентської республіки, так і з конкретних конституційних приписів (див., наприклад, ст. 102, 106, 116 Конституції України). До того ж майже прямою вказівкою на наявність стану підконтрольності Кабінету Міністрів України Президентові України можна вважати: право Президента України скасовувати акти Кабінету Міністрів України (п. 16 ст. 106 Конституції), а також повноваження Ради національної безпеки і оборони України, яку очолює Президент України щодо контролю діяльності органів виконавчої влади, в тому числі Кабінету Міністрів України, у сфері національної безпеки і оборони [43].

З аналогічними міркуваннями щодо більш широкого тлумачення використаних у конституційному тексті дефініцій слід оцінювати закріплення “підконтрольності” і “підзвітності” Кабінету Міністрів України у відносинах з Верховною Радою України. Оскільки поряд із справді контрольними повноваженнями Верховної Ради України на отримання звіту Кабінету Міністрів України, передбаченими у ст. 85 Конституції України (пп. 4, 13, 14, 33), ст. 87 прямо закріплює політичну відповідальність Кабінету Міністрів України перед парламентом, а саме - прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінетові Міністрів України, що згідно зі ст. 115 Конституції України має наслідком його відставку.

Отже, є підстави зробити висновок, що Конституцією України стан “відповідальності”, “підконтрольності” і “підзвітності” тією чи іншою мірою, в прямій формі чи опосередковано передбачений у взаємовідносинах Кабінету Мініст-

рів України як з Президентом України, так і з Верховною Радою України.

За Конституцією України (ст. 114), до складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри. Це означає, що до складу Кабінету Міністрів не може бути включена особа, що не посідає жодної із зазначених посад на відміну від того, як це передбачалось попередньою Конституцією України та Конституційним договором від 8 червня 1995 року.

Зокрема, це стосується керівників інших (крім міністерств) центральних органів виконавчої влади, наприклад, голів державних комітетів України. Вони можуть входити до складу Кабінету Міністрів лише за умови призначення їх на посаду міністра. Причому не виключається можливість призначення на цю посаду керівника будь-якого центрального органу виконавчої влади або навіть особи, що взагалі не очолює жодний орган, тобто так званого "міністра без портфеля".

З урахуванням цього має бути законодавчо визначений правовий статус міністрів, з одного боку, як політичних діячів (керівників), що безпосередньо формують і реалізують політику уряду, а з другого - як керівників (вищих посадових осіб) міністерств (центрального органу виконавчої влади). Вони повинні мати можливість самостійно координувати діяльність між собою шляхом розвитку різних організаційних форм міжміністерської координації з окремих спільних напрямків чи питань діяльності відповідних міністерств.

Концепцією адміністративної реформи в Україні було передбачено створення урядових комітетів (рад) як організаційних форм роботи Кабінету Міністрів України. Основним призначенням цих урядових комітетів мало стати сприяння Прем'єр-міністрові України у здійсненні ним координації діяльності міністерств щодо реалізації виробленої політики уряду, попереднього усунення розбіжностей та узгодження проектів урядових рішень міжвідомчого характеру, а також проектів законодавчих актів. Концепцією адміністративної реформи в Україні передбачалось, що окремі урядові комітети

можуть створюватися як тимчасові. Як правило, вони повинні очолюватися відповідними віце-прем'єр-міністрами, членами їх повинні бути міністри, а за необхідністю до їх складу можуть входити керівники інших центральних органів виконавчої влади.

Пропозиція про заснування урядових комітетів мала на меті:

- а) зменшення навантаження на Прем'єр-міністра та Кабінет Міністрів України в цілому шляхом делегування попереднього розгляду питань та проектів до урядових комітетів; сприяння більш ефективному вирішенню питань, які виносяться на розгляд Кабінету Міністрів України в цілому;
- б) підвищення рівня колегіальності в роботі уряду шляхом запобігання надмірному впливу окремих міністрів на вироблення і здійснення політики уряду та надання рівних можливостей усім міністрам спільно формувати та проводити цю політику;
- в) чітке визначення місця і ролі віце-прем'єр-міністрів у процесі формування та реалізації політики уряду.

Пропонувалося також у подальшій перспективі розглянути можливість внесення змін до Конституції України про надання урядовим комітетам права остаточного схвалення рішень з обмеженого законом кола питань [44]. Наведена пропозиція концепції адміністративної реформи була в основному реалізована постановою Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2000 р. № 339 “Про урядові комітети” та постановою від 20 листопада 2000 р. № 1723 “Про утворення Урядового комітету з питань національної безпеки і оборони, оборонно-промислового комплексу та правоохоронної діяльності та внесення змін і доповнень до постанови Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2000 р. № 339”, згідно з якими, з метою підвищення ефективності діяльності Кабінету Міністрів України та координації роботи центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики, утворено:

- Урядовий комітет економічного розвитку;

- Урядовий комітет соціального та гуманітарного розвитку;
- Урядовий комітет з реформування паливно-енергетичного комплексу;
- Урядовий комітет з реформування аграрного сектора та з питань екології;
- Урядовий комітет з питань національної безпеки і оборони, оборонно-промислового комплексу та правоохоронної діяльності.

Затверджено Загальне положення про Урядовий комітет і склад урядових комітетів, яким встановлено, що проекти актів законодавства та інших документів подаються на розгляд Кабінету Міністрів України лише за умови попереднього їх схвалення відповідним Урядовим комітетом. У виняткових випадках, коли проекти актів законодавства та інших документів потребують невідкладного розгляду Кабінетом Міністрів України, за рішенням Прем'єр-міністра України вони можуть включатися до порядку денного засідання Кабінету Міністрів України без попереднього схвалення їх Урядовим комітетом.

Згідно із загальним положенням, Урядовий комітет є робочим органом Кабінету Міністрів України, основним завданням якого є формування та реалізація державної політики у відповідній сфері згідно із стратегією, визначеною Кабінетом Міністрів України. Урядовий комітет у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, а також загальним положенням про Урядовий комітет.

Урядовий комітет: розглядає та схвалює концепції проектів нормативно-правових актів та інших документів, що підлягають розробленню; врегульовує розбіжності та схвалює проекти нормативно-правових актів та інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України відповідно до встановленого регламенту; розглядає інші питання, пов'язані з формуванням та реалізацією державної політики у відповідній сфері.

Урядовий комітет має право: 1) створювати в разі потреби підкомітети, експертні комісії та робочі групи для розгляду

окремих питань, що належать до його компетенції; 2) отримувати в установленому порядку від органів виконавчої влади необхідну для його роботи інформацію.

До складу Урядового комітету входять члени Кабінету Міністрів України, керівники, заступники керівників центральних органів виконавчої влади. Склад Урядового комітету затверджується Кабінетом Міністрів України. Урядовий комітет очолює голова, який є Прем'єр-міністром України, Першим віце-прем'єр-міністром України або Віце-прем'єр-міністром України. У разі коли міністр, керівник іншого центрального органу виконавчої влади, який є членом Урядового комітету, з поважних причин не може бути присутнім на засіданні Комітету, замість нього у роботі Комітету з правом вирішального голосу може брати участь один з його заступників (а замість голови НКРЕ - один з членів цієї Комісії) за попереднім погодженням з головою Урядового комітету. У разі відсутності голови Комітету засідання за його дорученням проводить один із членів Комітету.

Організаційною формою роботи Урядового комітету є засідання, які скликаються за рішенням голови Комітету в міру потреби. Засідання Урядового комітету, як правило, проводяться в один і той же день тижня. Засідання Урядового комітету вважається правомочним, якщо на ньому присутні не менш як дві третини членів Комітету. У разі коли Міністр - член Урядового комітету з поважних причин не може бути присутнім на засіданні Комітету, замість нього у роботі Комітету може брати участь його перший заступник або заступник за попередньою згодою голови Урядового комітету. За рішенням голови Урядового комітету або за погодженням з ним у роботі Комітету можуть брати участь посадові особи органів виконавчої влади та Секретаріату Кабінету Міністрів України, якщо це необхідно для обговорення питання, включеного до порядку денного. Перелік питань, що підлягає розгляду на засіданні Урядового комітету, формується керівником структурного підрозділу Секретаріату Кабінету Міністрів України, відповідального за організаційне забезпечення Урядового комітету і затверджується головою Урядового

комітету. Проекти документів, що вносяться на розгляд Урядового комітету, повинні погоджуватись із заінтересованими органами державної влади та відповідати іншим вимогам встановленого регламенту і стандартів. У разі наявності розбіжностей до проекту має додаватись довідка про заходи, що були вжиті для узгодження документа. Рішення Урядового комітету приймаються шляхом консенсусу і оголошуються головуючим. З числа працівників зазначених структурних підрозділів призначається відповідальний секретар Урядового комітету, який бере участь у його засіданнях з правом дорадчого голосу, забезпечує дотримання процедур підготовки до розгляду питань та оформлення прийнятих Урядовим комітетом рішень. Рішення Урядового комітету оформляються протоколом, який підписує голова Комітету.

Рішення Урядового комітету, прийняті в межах його компетенції, є обов'язковими для виконання. Контроль за виконанням рішень Урядового комітету здійснює Секретаріат Кабінету Міністрів України. Урядовий комітет у своїй роботі взаємодіє з іншими урядовими комітетами. Для розгляду, врегулювання розбіжностей і схвалення проектів комплексних нормативно-правових актів та інших документів за погодженим рішенням голів відповідних комітетів можуть провадитись спільні засідання урядових комітетів. Організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Урядового комітету здійснюють структурні підрозділи Секретаріату Кабінету Міністрів України, визначені Урядовим Секретарем Кабінету Міністрів України.

Важливе значення має науково обгрунтоване визначення раціонального чисельного складу Кабінету Міністрів України. Він, на наш погляд, повинен бути встановлений на законодавчому рівні. Необхідно законодавчим шляхом встановити обмеження його максимальної чисельності.

Концепцією адміністративної реформи в Україні у зв'язку з підвищенням ролі міністрів у виробленні та проведенні державної політики передбачалася необхідність радикальної зміни змісту діяльності, а відповідно, і структури апарату Кабінету Міністрів України, а також звільнення його від

функцій спрямування та контролю діяльності та якості рішень міністерств, інших центральних органів виконавчої влади як неодмінної умови усунення стану, за яким апарат Кабінету Міністрів України був певним чином “урядом в уряді”.

Певна частина ідеї Концепції адміністративної реформи в Україні щодо радикальної зміни змісту діяльності та структури Кабінету Міністрів України була реалізована постановами Кабінету Міністрів України від 21 грудня 1999 р. № 2356 “Про утворення Секретаріату Кабінету Міністрів України” та від 21 січня 2000 р. № 88 “Питання Секретаріату Кабінету Міністрів України”.

Згідно з першою постановою було утворено Секретаріат Кабінету Міністрів України, другою постановою затверджено його структуру та встановлено, що: структурні підрозділи Секретаріату Кабінету Міністрів України в межах покладених на них функцій забезпечують діяльність Кабінету Міністрів України, Урядових комітетів, працюють за дорученнями Прем’єр-міністра України, Першого віце-прем’єр-міністра України, віце-прем’єр-міністрів України, Урядового Секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників. Протокольне забезпечення Урядових комітетів здійснює відповідний підрозділ Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Цією ж постановою затверджена структура Секретаріату Кабінету Міністрів України у складі:

1. Керівництва Секретаріату Кабінету Міністрів України.
2. Служби Урядового Секретаря Кабінету Міністрів України.
3. Департаменту кадрового забезпечення та персоналу.
4. Юридичного департаменту, у складі:
 - управління юридичної експертизи проектів актів законодавства;
 - управління аналізу та проблем розвитку законодавства;
 - відділу обліку та систематизації актів законодавства;
 - відділу редакційної роботи.

5. Департаменту економічної політики, у складі:
 - управління стратегії реформування економіки та стратегічного планування;
 - управління міжнародного співробітництва, між-державних відносин та зовнішньоекономічної політики;
 - управління фінансової політики;
 - управління стратегії реформування відносин власності та регуляторної політики;
 - управління експертизи, аналізу та дерегуляції розвитку реального сектора економіки.
6. Департаменту внутрішньої політики, у складі:
 - управління забезпечення зв'язків з Верховною Радою України та громадськістю;
 - управління експертизи та аналізу розвитку територій;
 - управління гуманітарного розвитку;
 - управління стратегії реформування соціальних відносин.
7. Центру інформаційних ресурсів.
8. Управління адміністративної реформи.
9. Управління діловодства.
10. Управління підготовки та організаційного забезпечення проведення засідань Кабінету Міністрів України та Урядових комітетів.
11. Управління моніторингу Управління інформаційних технологій. Перший відділ.
12. Управління експертизи та аналізу оборонно-мобілізаційної роботи, діяльності правоохоронних органів та органів юстиції.
13. Управління експертизи та аналізу розвитку техногенної, екологічної, ядерної безпеки та природокористування.
14. Управління моніторингу та ринкових перетворень в енергетичному секторі економіки.
15. Управління координації здійснення аграрної політики.

16. Господарського управління.
17. Відділу бухгалтерського обліку, фінансів та планування господарської діяльності.
18. Прес-служби Кабінету Міністрів України.
19. Відділу протокольного забезпечення та прийому офіційних делегацій.

Як видно, зараз у структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України існує підрозділ (управління адміністративної реформи), який має бути пов'язаний з аналізом та виробленням оцінки ефективності діяльності самого Кабінету Міністрів України та всієї системи органів виконавчої влади.

Суттєвим питанням організації Кабінету Міністрів України є порядок призначення Прем'єр-міністра України. Конституцією України встановлено, що він призначається Президентом України за згодою Верховної Ради України. Оскільки конституційно не визначені конкретні строки внесення та розгляду на предмет надання згоди на призначення кандидатури Прем'єр-міністра, у законодавчій регламентації відповідних процедур слід виходити із загального строку в шістдесят днів, визначеного ст. 115 Конституції України, яким обмежується період формування нового уряду після відставки попереднього.

Конституційно неврегульованим є питання про внесення наступних кандидатур на посаду Прем'єр-міністра, а також щодо порядку вирішення можливих при цьому розбіжностей між Президентом і Верховною Радою України. Водночас саме ця обставина дозволяє максимально обгрунтовано, ретельно і гнучко регламентувати ці питання в Законі "Про Кабінет Міністрів України".

Буквальному тлумаченню відповідних конституційних приписів аж ніяк не суперечить ймовірність того, що за певних умов пропозиція кандидатури на посаду Прем'єр-міністра може виходити, наприклад, від політичної більшості в парламенті. Головне, щоб подібні процедури сприяли встановленню гармонійного балансу гілок влади і політичних сил, які в них переважно представлені, з урахуванням, природно, особливостей вітчизняної форми державного правління.

Правовий статус Прем'єр-міністра України визначається тією особливістю, що він керує роботою Кабінету Міністрів України. Інакше кажучи, Прем'єр-міністр є керівником (тобто главою) Кабінету Міністрів України як колегіального органу. Відповідно всі інші члени Кабінету Міністрів України перебувають у підлеглому становищі щодо Прем'єр-міністра. Він головує на засіданнях Кабінету Міністрів України, вступає від його імені у відносини з іншими державними органами, а також з урядами інших держав, підписує акти Кабінету Міністрів України, визначає і розподіляє повноваження між Першим віце-прем'єр-міністром, віце-прем'єр-міністрами та міністрами як членами уряду, координує їхню діяльність, застосовує заходи дисциплінарної відповідальності, крім звільнення з посади, до членів Кабінету Міністрів України, виконує інші обов'язки щодо організації роботи Кабінету Міністрів України та його апарату.

Важливим елементом правового статусу Кабінету Міністрів України Конституцією України встановлено (ст. 115) обов'язковість складання повноважень Кабінету Міністрів України перед новообраним Президентом України. Це необхідно для того, щоб новообраний Президент України мав можливість здійснити передбачені ст. 114 Конституції прерогативи щодо призначення Прем'єр-міністра України, а також інших членів Кабінету Міністрів України на строк своїх повноважень.

Звідси ж випливає сувора співвіднесеність строку повноважень Кабінету Міністрів зі строком повноважень Президента України. Це означає, що відповідний склад Кабінету Міністрів України утворюється на строк, який не може перевищувати строк повноважень Президента України, тобто п'яти років.

Інші випадки припинення повноважень Кабінету Міністрів України мають достроковий характер. Усі вони пов'язані з інститутом відставки. Вона можлива як за власною ініціативою (добровільна), так і за ініціативою Президента України чи Верховної Ради України (вимушена або примусова). В усіх випадках про відставку заявляється Президентіві України.

Право на добровільну відставку мають як окремі члени уряду, так і Кабінет Міністрів України в цілому. В останньому випадку це право може бути реалізовано або шляхом персональних заяв про відставку від усіх членів уряду, або шляхом заяви про відставку одного Прем'єр-міністра, тому що його відставка має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України. Це правило відповідає керівній ролі Прем'єр-міністра в складі Кабінету Міністрів України і ступеню його впливу на визначення персонального складу Кабінету Міністрів України (ст. 114 Конституції).

Конституція України прямо не передбачає різноманітності форм реагування Президента України на заяви про добровільну відставку. Але його право прийняти чи не прийняти добровільну відставку впливає із аналізу змісту: по-перше, п. 9 ст. 106 Конституції України, де розмежовуються положення про те, що Президент України як “припиняє повноваження Прем'єр-міністра України”, так і “приймає рішення про його відставку”; по-друге, ст. 115, де говориться про відставку уряду, яку “прийнято Президентом України”, що безпосередньо підтверджує протилежну можливість неприйняття такої відставки.

Серед підстав вимушеної відставки Кабінету Міністрів України певного пояснення потребує така - рішення Президента України про припинення повноважень Прем'єр-міністра, а не всього Кабінету Міністрів України. Адже серед конституційно визначених повноважень Президента України щодо призначення та зміни персонального складу Кабінету Міністрів України (пп. 9, 10 ст. 106 Конституції України) право Президента України за власною ініціативою припинити повноваження в цілому Кабінету Міністрів України прямо не передбачено.

Втім, у цьому немає і потреби, оскільки за рішенням Президента України про припинення повноважень Прем'єр-міністра, останній зобов'язаний подати Президентові України заяву про відставку Кабінету Міністрів у повному складі.

В Конституції України не врахована ще одна можлива підстава припинення повноважень Кабінету Міністрів України - пов'язана зі смертю Прем'єр-міністра України. При

законодавчому врегулюванні цього питання слід врахувати необхідність надання новому Прем'єр-міністрові можливості для повноцінної участі у визначенні персонального складу уряду, яким він керуватиме. Відтак, смерть Прем'єр-міністра України повинна мати наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України.

Нарешті, припинення повноважень окремих членів Кабінету Міністрів України, за винятком Прем'єр-міністра, можливе також внаслідок звільнення їх зі своїх посад Президентом України за його власною ініціативою, хоч і не виключається будь-яке ініціювання з боку Прем'єр-міністра. В цьому випадку ніякі заяви членів уряду про відставку не потрібні, а Президент є цілком вільним в обґрунтуванні своїх рішень про звільнення з посад конкретних членів уряду. Зазначена можливість передбачається п. 10 ст. 106 Конституції, згідно з яким Президент України не тільки “призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України...”, а й “припиняє їхні повноваження на цих посадах”.

Наведений у ст. 116 Конституції України перелік функціональних напрямів діяльності Кабінету Міністрів України підтверджує, що за характером і обсягом повноважень він належить до органів загальної компетенції, до яких у системі органів виконавчої влади належать також місцеві державні адміністрації. Але за стилістичним оформленням визначення компетенції Кабінету Міністрів України більше наближено до характеристики його цілей, завдань і функцій (“забезпечує”, “вживає заходів”, “спрямовує” тощо), ніж конкретних повноважень (“розробляє проект”, “подає звіт”). Проте треба враховувати, що саме цілі, завдання, функції та повноваження, тобто права і обов'язки, є органічно взаємопов'язаними елементами змісту компетенції кожного органу державної влади.

Привертає до себе увагу, що при конституційному закріпленні функцій Кабінету Міністрів України щодо керівництва центральними і місцевими органами виконавчої влади (п. 9 ст. 116) не зазначена така обов'язкова функція, як контроль з боку Кабінету Міністрів України за роботою органів

нижчого рівня, тобто постійне спостереження за ходом і наслідками цієї роботи, усунення можливих її відхилень від бажаного стану. Такий контроль може супроводжуватись при необхідності також вимогами звітування органів нижчого рівня перед Кабінетом Міністрів України.

Але це не є підставою вважати, що функція контролю відсутня у змісті компетенції Кабінету Міністрів України. І не лише тому, що контроль - це функція, яка об'єктивно властива будь-якій діяльності з керівництва і управління. А насамперед тому, що наявність цієї функції прямо передбачається в конституційних нормах щодо відносин між органами виконавчої влади вищого і нижчого рівнів, а відтак, це стосується і найвищого серед них органу - Кабінету Міністрів України. Зокрема, згідно зі ст. 118 Конституції України голови місцевих державних адміністрацій "підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня, а також і місцеві державні адміністрації "підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня".

Взагалі ж повноваження Кабінету Міністрів України мають поширюватись на всі нижчі ланки системи органів виконавчої влади. Особливий правовий статус окремих центральних або місцевих органів виконавчої влади має визначатися виключно спеціальними законами.

Слід врахувати, що наведений у ст. 116 Конституції України перелік цілей, завдань і функцій Кабінету Міністрів України є відкритим, тобто невичерпним, оскільки Кабінет Міністрів України також виконує й інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України. Наприклад, виходячи з Конституції, такою функцією можна вважати здійснення Кабінетом Міністрів законодавчої ініціативи у Верховній Раді України (ст. 93). Серед законодавчих актів, в яких додатково визначаються функції Кабінету Міністрів України, центральне місце має посідати Закон України "Про Кабінет Міністрів України", у якому детальніше, ніж у Конституції, висвітлюються не лише завдання, функції і повноваження, а й організація та порядок діяльності Кабінету Міністрів України.

Стосовно ж актів Президента України треба підкреслити, що Конституція України недвозначно обмежує їх вплив на розширення змісту компетенції Кабінету Міністрів лише його “функціями”. Прерогативу ж наділення Кабінету Міністрів України іншими “повноваженнями” Конституція України зберігає лише за собою і законами. Це вочевидь витікає з ст. 120, за якою повноваження “...Кабінету Міністрів України... визначаються Конституцією і законами України”, і до того ж прямо підтверджується більш загальним приписом: “Органи державної влади... зобов’язані діяти лише... в межах повноважень..., що передбачені Конституцією та законами України” (ст. 19).

Принагідно зауважимо все ж таки, що з точки зору юридичної техніки регламентації компетенції будь-якого органу виконавчої влади фактична грань між фіксацією його функцій, з одного боку, та його повноважень - з другого, дуже відносна, хоч у теоретичному розумінні і є загальнови-знаною.

Ще одна суттєва особливість правового статусу Кабінету Міністрів України полягає в тому, що будь-який акт Кабінету Міністрів України може бути скасований Президентом України за його вільним розсудом, тобто без будь-якого обмеження мотивів такого скасування (п. 16 ст. 106 Конституції України), включаючи, природно, і мотиви невідповідності, порушення чи суперечності законам або актам Президента України.

Але при виданні Кабінетом Міністрів України акта, який, на думку Президента України, не відповідає Конституції України, він власне з цих мотивів не може скасувати даний акт, тому що питання про конституційність актів Кабінету Міністрів України вирішується виключно Конституційним Судом України, в тому числі й за зверненням Президента України.

Отже, виходячи з викладеного, є підстави вважати, що науково обгрунтоване врахування конституційних положень щодо правового статусу і організації Кабінету Міністрів України в поточному законотворенні є реальним шляхом справжнього започаткування реформи в сфері виконавчої влади.

Разом з тим, основне соціальне призначення цих зусиль слід бачити не в самій по собі раціоналізації апарату державного управління, а, насамперед, у демократизації (або, ширше, в гуманізації) його діяльності, що забезпечує пріоритет прав і свобод людини в численних і різноманітних формах взаємодії держави й особи.

Проблема правового регулювання організації і діяльності органів виконавчої влади в умовах проведення адміністративно-правової реформи має великий вплив як на визначення правових рамок цієї реформи, так і на хід практичної реалізації всіх заходів, передбачених реформою.

Проблему правового регулювання організації і діяльності органів виконавчої влади, тобто встановлення загальнообов'язкових норм, що стосуються організації і діяльності як системи органів виконавчої влади, так і її елементів - окремих органів виконавчої влади, які входять до цієї системи - слід розглядати також досліджуючи вплив на цю систему інших органів державної влади: Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, судових органів. Аналіз першого з них дозволяє пересвідчитись у тому, що орган законодавчої влади (Верховна Рада України), який, зрозуміло, перебуває поза системою органів виконавчої влади, регулює питання організації і діяльності цих органів шляхом видання нормативних актів у формі Конституції України та законів України, тобто здійснює правове регулювання щодо органів виконавчої влади іззовні їх системи. Згідно з п. 12 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються "організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики" [1]. Натомість, відповідно до ст. 6 та ст. 19 Конституції України Верховна Рада України повинна здійснювати свої повноваження в межах, які встановлені Конституцією, а також відповідно до законів України і зобов'язана діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1]. При цьому Конституція не надає Верховній Раді права приймати закони, які б виходили за межі проблем організації і діяльності органів виконавчої влади. Тобто зако-

нами не можуть врегулюватися питання про створення, реорганізацію і ліквідацію центральних органів виконавчої влади, прерогативу на що має лише Президент України. Але питання, якими займається Президент України, щодо створення, реорганізації і ліквідації центральних органів виконавчої влади, власне і є первинними і беззаперечно є питаннями організації системи органів виконавчої влади.

Існують думки, що при проведенні адміністративної реформи починати треба не з реформування найвищих управлінських структур, а з нижчої ланки - управління на рівні державного підприємства, конкретної державної господарської організації, місцевих державних адміністрацій. Таку думку відстоює зокрема В. Титарчук, який вказує, що “слід завжди пам’ятати одну з найважливіших методологічних вимог, яку варто додержуватись у ході організації відповідного управлінського процесу, а саме: будь-яка управлінська система повинна будуватися знизу, орієнтуватися не тільки на ті основні завдання, які потрібно вирішувати у плані задоволення відповідних управлінських інтересів, а повністю враховувати особливості об’єкта управління, оскільки від цього залежить, врешті-решт, структура відповідного органу, його повноваження, форми та методи діяльності... Проектування системи органів державного управління знизу, на підставі всебічного врахування особливостей об’єктів управління (розміри, особливості повноважень тощо) дасть змогу з врахуванням реальних умов, гранично чітко вирішувати питання щодо побудови верхніх поверхів управлінського апарату” [39, с. 46].

Слід не погодитись з думкою про пріоритетність, первинність, першочерговість реформування і побудови низової ланки державного управління, а, відтак, і низової ланки органів виконавчої влади, тому що, по-перше, така позиція має право на своє існування за певних умов, скажімо, коли відбуваються легкі реформи управління, а за докорінного, принципового реформування виконавчої влади, як це має місце при реалізації адміністративної реформи в Україні, з огляду на фундаментальні соціально-економічні реформи в суспільстві, на нашу думку, доцільно поєднане, сплановане проведення реформування як вищої, так і низової ланок дер-

жавного управління. І ось чому. По-перше, реформування системи державного управління пов'язане насамперед зі зміною централізованої економіки на ринкові механізми господарювання, при яких найбільш оптимальним є функціональний підхід до побудови системи державного управління. По-друге, первинність на практиці реформування вищого рівня державного управління (центральных органів виконавчої влади) обумовлюється багатьма іншими факторами як внутрішнього, так і зовнішнього характеру, зокрема, вимогами міжнародних організацій, подібних Міжнародному валютному фонду тощо.

З точки зору тлумачення змісту терміна “організація”, то найбільш прийнятним є вираз, використаний у Конституції України, а саме, значення змісту терміна “організація”, яке характерне для майже всіх суспільних наук, особливо коли йдеться про соціальне, в тому числі державне управління. Беручи до уваги, що організованість об'єкта управління залежить від взаємозв'язку частин і цілого при створенні систем управління, маючи на увазі фіксацію стану системи управління: положення відносно всієї системи її частин (елементів), зв'язків між ними тощо. Власне організація (утворення) системи органів виконавчої влади є процесуальною стороною конституційного уповноваження на створення системи виконавчої влади. З нашої точки зору, тут існує змістовна недоречність у тексті Конституції України, яка, на жаль, не є виключною і яка приводить до недоречностей політичного плану, таких характерних для нашої державно-правової дійсності, тому що повноваження Президента України, викладені у п. 15 ст. 106 Конституції України щодо утворення, реорганізації та ліквідації, за поданням Прем'єр-міністра України, центральных органів державної влади є розкриттям змісту норми п. 12 ст. 92 Конституції України. На наш погляд, тут існує саме недоречність, а не правове протиріччя. Хоча ст. 92 Конституції України розміщена у розділі IV “Верховна Рада”, йдеться тут саме про процесуальний момент, а не про певні повноваження (права) Верховної Ради, а отже, організація і діяльність центральных органів виконавчої влади має врегульовуватись тільки законами України. Хоча за час, що

пройшов від моменту прийняття Конституції України, склалася практика, коли питання організації (створення, реорганізації, ліквідації центральних органів виконавчої влади) системи центральних органів виконавчої влади регулюються лише Указами Президента України [45]. Президент України, вважаючи, що положення ст. 92 Конституції України є певними прерогативами Верховної Ради України, що, до деякої міри, і є справедливим з огляду на процес прийняття відповідних законів, постійно відстоює власні конституційні права, в тому числі і щодо врегулювання питань організації і діяльності центральних органів виконавчої влади. Так, у його пропозиціях щодо проекту закону “Про Кабінет Міністрів України” відстоюється переконання про те, що створення, реорганізація і ліквідація центральних органів виконавчої влади не є питаннями організації виконавчої влади, які повинні врегульовуватись лише законами України. Він пише, що Основний Закон держави не надає Верховній Раді України право приймати закони, які б регламентували виконання Президентом України його конституційних повноважень. Верховна Рада України, як передбачено у пп. 12, 14 та 21 ст. 92 Конституції України, може визначати відповідними законами лише питання організації та діяльності органів виконавчої влади, судової влади та Верховної Ради України. Всупереч цьому до проекту закону “Про Кабінет Міністрів України” внесено норми, спрямовані саме на запровадження регулювання виконання главою держави повноважень, покладених на нього Конституцією України. При цьому неправомірно розширюються повноваження Верховної Ради України [45].

Таким чином, замість з’ясування питання про необхідність прийняття нормативного акту, змістом якого має бути врегулювання відносин з організації центральних органів виконавчої влади, ми засвідчуємося у суперечці не юридичного, а політичного характеру між Президентом України і Верховною Радою України щодо їх конституційних повноважень.

Здається, ніхто не заперече, що головним “конструктором і будівничим” системи центральних органів виконавчої влади є Президент України і це його, визначене Конституцією України, чільне місце, яке забезпечує його прерогати-

ви в побудові структури виконавчої гілки державної влади (осмисленні контурів, місця окремого центрального органу виконавчої влади в усій їх системі, соціальній, економічній необхідності того чи іншого тощо), проте, на нашу думку, згідно із змістом п. 12 ст. 92 Конституції України, всі його дії з організації і врегулювання діяльності центральних органів виконавчої влади мають бути оформлені у вигляді законів України. Для цього зовсім не потрібно вносити відповідні зміни до Конституції України, достатньо правильно витлумачити зміст вищенаведеної її норми, що міг би у певних умовах зробити Конституційний Суд України. До речі, ні Президент України, ні хтось інший, не заперечують проти того, щоб організація і побудова системи судової гілки влади були визначені законом про судоустрій, а організація і побудова територіального устрою держави - також відповідним законом. До цього ж, власне, повноваження Верховної Ради України визначені ст. 85 Конституції України.

Реалізація наведеної пропозиції, можливо, негативно вплине на хід адміністративно-правової реформи, дещо уповільнивши його з огляду на складність і гальмівну здатність законотворчої діяльності Верховної Ради України, проте відповідатиме, на нашу думку, змісту й духу Конституції України. Слід зауважити, що здійснення адміністративної реформи - такої важливої складової соціально-політичних і економічних реформ, що проводяться в Україні, повинно мати також законодавчу основу тому, що вона насамперед є засадою внутрішньої політики України, визначення яких належить до повноважень Верховної Ради України (п. 5 ст. 85 Конституції України). З мовчазної згоди Верховної Ради України Президент України, використавши свій авторитет і пріоритети в проведенні реформ створив Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи, затвердив Концепцію адміністративної реформи та заходи щодо її реалізації. До речі, визначені у Концепції заходи реформування ґрунтуються на вироблених світовою практикою принципів засадах функціонування виконавчої влади у демократичній, соціальній, правовій державі, серед яких ключове значення мають такі як пріоритетність законодавчої регламентації

функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади [44, с. 12]. Але, вдається із вищенаведеного, що законодавче закріплення принципів засад функціонування виконавчої влади є майже недосяжним, хоча лишається одним із основних завдань адміністративної реформи.

Слід погодитись і з тим положенням Концепції адміністративної реформи, яке полягає в тому, що підтвердженню статусу Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади відповідатиме законодавче впровадження принципу, за яким в цій системі не може бути органів, які б не були безпосередньо чи опосередковано підпорядковані Кабінету Міністрів. Згідно з цим в межах конституційно визначеного статусу Кабінету Міністрів його повноваження мають поширюватися на всі ланки системи органів виконавчої влади. Правовий статус центральних органів виконавчої влади та їх взаємовідносини з урядом повинні також регулюватися законами, що визначають повноваження і порядок діяльності цих органів. Концепція адміністративної реформи доводить доцільність закріплення на законодавчому рівні визначення понять органів виконавчої влади, їх функціонального призначення та їх загальних субординаційних зв'язків, розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування і основних (які не можуть бути перерозподілені на договірних засадах) самоврядних повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня, інституту служби в органах місцевого самоврядування та встановлення гарантій діяльності службовця.

Погоджуючись з такими пропозиціями Концепції адміністративної реформи, вважаємо за необхідне запропонувати закріпити на законодавчому рівні існуючу на сьогодні систему органів виконавчої влади, власне те, що закріплено Указами Президента України “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.

Вважаючи, що утворення, реорганізація і ліквідація центральних органів виконавчої влади є абсолютною прерога-

тивною Президента України і відстоюючи лише необхідність законодавчого закріплення результатів його діяльності по створенню, реорганізації, ліквідації вказаних органів виконавчої влади, маємо нагоду зауважити, що законодавче закріплення організації (системи) центральних органів виконавчої влади надасть цій системі стану більшої узаконеної сталості, буде служити стабілізуючим моментом у відносинах законодавчого органу, органів виконавчої влади і Президента України. На нашу думку, природна поєднаність статусу Президента України із функціями і діяльністю виконавчої гілки влади визначається єдністю їх призначення та функціональною самодостатністю. Звідси організація та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади мають визначатися тільки в законах.

Організована в систему сукупність органів виконавчої влади згідно з Конституцією України (ст. 113) очолюється Кабінетом Міністрів України як найвищим органом, а значить, таким, який визначає систему органів виконавчої влади і впливає на всю систему. Згідно з п. 9 ст. 116 Конституції Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади.

З конституційних повноважень Кабінету Міністрів України не випливає, що він унормовує систему органів виконавчої влади і це, як вже було показано вище, потрібно робити на законодавчому, а не на іншому рівні. Проте, виходячи з колегіальності Кабінету Міністрів України, він опосередковано, в особі Прем'єр-міністра, приймає участь у створенні системи органів виконавчої влади. Президент України створює, реорганізує, ліквідує центральні органи виконавчої влади за його поданням. Зрозуміло, що Конституція України при цьому надає перевагу власній думці й ініціативі Прем'єр-міністра України, а не рішенням Кабінету Міністрів України як колегіального органу. Проте в усьому іншому, що стосується діяльності органів виконавчої влади, виходячи із закріпленим п. 9 ст. 116 Конституції України повноважень, Кабінет Міністрів України вдається до прямого правового регулювання різнобічних сторін діяльності органів виконавчої влади, зокрема, Кабінет Міністрів України поряд із Верховною Ра-

дою України, Президентом України у свій час затверджував Положення про центральні органи виконавчої влади.

Нам уже доводилося раніше вказувати, що компетенція, організація та порядок діяльності органів виконавчої влади мають визначатися в окремих законах з урахуванням того, що найбільший ефект може бути досягнутий при врегулюванні їх правового положення і компетенції на єдиних концептуальних засадах [46].

До речі, до прийняття Президентом України відомих грудневих 1999 р. указів щодо реформування системи центральних органів виконавчої влади існувала в державотворчому процесі незалежної України практика, коли положення про ці органи затверджувалися двома органами державної влади: Президентом України і Кабінетом Міністрів України. Як видно з даних таблиці 2, найбільш активним щодо цього був Президент України, указами якого було затверджено 60 положень про центральні органи виконавчої влади, водночас Кабінетом Міністрів - 20 таких положень (див. додаток 2).

Законодавчими актами вже врегульований правовий статус деяких специфічних органів державної влади, які ще називають центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом, які, з одного боку, слід розглядати як центральні органи виконавчої влади, (це стосується таких органів, як Служба безпеки України, Антимонопольний комітет України, а також такого державного органу при центральному органі виконавчої влади, як державна контрольно-ревізійна служба, що діє при Міністерстві фінансів України і підпорядковується йому), а з другого, як особливі державні органи, які володіють спеціальними повноваженнями надто відмінними від повноважень інших.

Законом України також врегульовано правовий статус Державної податкової адміністрації України як центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом.

Не спиняючись на питаннях особливостей правового регулювання статусу і компетенції згаданих державних органів, варто ще раз наголосити на необхідності законодавчого врегулювання статусу і компетенції центральних органів виконавчої влади, які входять до їх системи. Президент України,

приймаючи Указ “Про систему центральних органів виконавчої влади” від 15 грудня 1999 р. № 1572, вказав як одну з причин його видання відсутність законодавчого врегулювання системи центральних органів виконавчої влади і визначив у ньому систему центральних органів виконавчої влади як систему центральних органів виконавчої влади України, до якої входять міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. У своєму Указі “Про зміни в структурі центральних органів виконавчої влади” Президент подав їх систему в такому вигляді (див. додаток 3):

I. Міністерства:

- 1) Міністерство аграрної політики України;
- 2) Міністерство внутрішніх справ України;
- 3) Міністерство екології та природних ресурсів України;
- 4) Міністерство економіки України;
- 5) Міністерство палива та енергетики України;
- 6) Міністерство закордонних справ України;
- 7) Міністерство культури і мистецтв України;
- 8) Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи;
- 9) Міністерство оборони України;
- 10) Міністерство освіти і науки України;
- 11) Міністерство охорони здоров'я України;
- 12) Міністерство праці та соціальної політики України;
- 13) Міністерство транспорту України;
- 14) Міністерство фінансів України;
- 15) Міністерство юстиції України.

II. Державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади, статус яких прирівнюється до Державного комітету України:

- 1) Державний комітет архівів України;
- 2) Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України;
- 3) Державний комітет України по водному господарству;
- 4) Державний комітет України по земельних ресурсах;

- 5) Державний комітет зв'язку та інформатизації України;
- 6) Державний комітет України з енергозбереження;
- 7) Державний комітет України у справах релігій;
- 8) Державний комітет інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України;
- 9) Державний комітет лісового господарства України;
- 10) Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму України;
- 11) Державний комітет промислової політики України;
- 12) Державний комітет України у справах ветеранів;
- 13) Державний комітет у справах охорони державного кордону України;
- 14) Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації України;
- 15) Державний комітет статистики України;
- 16) Вища атестаційна комісія України;
- 17) Національне космічне агентство України;
- 18) Пенсійний фонд України;
- 19) Головне контрольно-ревізійне управління;
- 20) Державне казначейство України.

III. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом:

- 1) Антимонопольний комітет України;
- 2) Державна податкова адміністрація України;
- 3) Державна митна служба України;
- 4) Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва;
- 5) Національна комісія регулювання електроенергетики України;
- 6) Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку України;
- 7) Державний департамент України з питань виконання покарань;
- 8) Фонд державного майна України;
- 9) Служба безпеки України;
- 10) Управління державної охорони України;
- 11) Головне управління державної служби України.

Президент України цим же Указом “Про систему центральних органів виконавчої влади” від 15 грудня 1999 р. № 1572 встановив, що положення про ці органи затверджуються Президентом України (ст. 2 Указу). Хоча ця позиція Президента України і, відповідно, положення Указу і суперечать затвердженій Указом Президента України Концепції адміністративної реформи в Україні, яка передбачає, як уже зазначалось, регулювання питань організації і діяльності органів виконавчої влади на рівні законів України, проте це вже є певним позитивним кроком на шляху уніфікації підходів до визначення правового положення органів виконавчої влади. Якщо виходити із змісту указу Президента України, що нами розглядається, то вбачається, що Президент України допускає і не заперечує законодавчого врегулювання проблем організації і діяльності органів виконавчої влади, тому що він вказує на відсутність саме такого законодавчого регулювання.

Слід зазначити, що питання організації, компетенції, місця і ролі окремих органів у системі органів виконавчої влади мають вирішуватися все ж на законодавчому рівні, а для цього необхідна активізація діяльності Верховної Ради України, відповідних її комітетів щодо проведення адміністративної реформи в Україні, яка є одним із головних напрямків здійснення соціально-політичних і економічних реформ в Україні взагалі.

На нашу думку, варто на основі аналізу нормативних актів, що регулюють компетенцію центральних органів виконавчої влади (в основному положень про ці органи) прослідкувати всі еволюції компетенції окремих органів.

Система органів виконавчої влади держави в усій сукупності її елементів, так само як кожний окремих орган виконавчої влади, діє від імені держави. І це дуже важливо, тому що як система органів виконавчої влади в цілому, так і кожний її елемент окремо формують і реалізують обов’язкові веління держави. Для функціонування системи органів виконавчої влади та її елементів притаманне застосування заходів державного впливу, в тому числі і примусових.

Ця властивість органів виконавчої влади - виступати від імені держави в усіх відносинах у сфері виконавчої влади - є визначальною і забезпечується всіма можливостями держави як внутрішніми, так і зовнішніми.

Кожний орган виконавчої влади наділений державою певною компетенцією, яка закріплена в основному у відповідних нормативних актах (положеннях про органи виконавчої влади). Разом з тим система органів державної влади компетенцією як сукупністю компетенцій кожного окремого органу виконавчої влади, як відомо, формально не наділена. Не вживається в літературному обігу і поняття “компетенція системи органів виконавчої влади”, тоді як поняття “система органів виконавчої влади” вкорінюється в юридичній літературі.

Однак це не означає, що поняття “компетенція системи органів виконавчої влади” не має реального змісту, хоча формально воно не закріплене в нормативно-правових актах. На наш погляд, поняття “компетенція системи органів виконавчої влади” має право на дослідження науковців і на певне врахування його при розробці рекомендацій для практики. Цей висновок має важливе теоретичне і практичне значення особливо в нинішніх умовах державно-правового будівництва, проведення широкомасштабної адміністративної реформи. Отже, вивчення проблеми компетенції системи органів виконавчої влади має перспективу як на науковому, так і на практичному рівнях.

Наукою адміністративного права така проблема для вивчення не ставилася. Зрозуміло, що її вирішення в науковому плані лежить здебільшого у площині теоретичних досліджень, але вихід у практичну площину є багатообіцяючим. Хоча органи виконавчої влади мають діяти на основі закону, проте питання їх компетенції часто-густо вирішуються без урахування наукових засад, іноді при цьому припускаючись порушень законодавчої основи.

Центральні органи виконавчої влади іноді дублюють функції, втручаються у сферу дій і компетенцію один одного,

результатом чого є їх бездіяльність, відсутність змоги впливати на вирішення справ.

Вирішення питань компетенції системи органів виконавчої влади може дати певне прискорення проведенню структурних змін у системі виконавчої влади як зовнішніх, так і внутрішніх. І ось чому.

При створенні, реорганізації, наприклад, центральних органів виконавчої влади має місце практика, коли положення про них затверджуються різними органами державної влади: як законодавчої, так і виконавчої.

Така практика призводить до ситуації, за якої не враховуються численні деталі можливої компетенції органу центральної виконавчої влади. Аналіз усіх існуючих на цей час актів щодо компетенції центральних органів виконавчої влади свідчить, що за браком даних про загальну компетенцію системи органів виконавчої влади у відповідних правових актах не знаходять закріплення багато напрямів державного впливу на відповідні суспільні відносини. Внаслідок цього також зменшується обсяг реалізації прав і свобод громадян, що не є позитивним у період, коли на перше місце ставляться інтереси особи.

Якщо теоретично уявити обсяг компетенції системи органів виконавчої влади у вигляді первинного кола, то компетенція окремих органів виконавчої влади буде являти собою окремі, менші кола, які включаються до першого.

Навіть із цього, уявного, схематичного розуміння компетенції системи органів виконавчої влади стає зрозумілим, що за полем компетенції окремих органів виконавчої влади лишається чимало питань загальної компетенції системи органів виконавчої влади.

Погляд з цього приводу на функції держави дає можливість правильно сприйняти обсяг компетенції системи органів виконавчої влади і зробити певні висновки.

1. Єдина загальна компетенція органів виконавчої влади впливає із завдань і функцій держави.
2. Ця компетенція є сталою відносно будь-якої структури (як зовнішньої, так і внутрішньої) системи органів вико-

навчої влади, тобто, хоч би як не змінювалась структура (як зовнішня, так і внутрішня) органів виконавчої влади, загальна компетенція системи органів виконавчої влади мала б лишатися незмінною, поки лишаються сталими і незмінними завдання і функції держави.

3. За будь-яких реформувань системи органів виконавчої влади (зміни кількості елементів, в тому числі у зв'язку із змінами у адміністративно-територіальному поділі, без зміни завдань і функцій держави) загальна компетенція системи органів виконавчої влади має лишатися незмінною.

Наприклад, питаннями пенсійного і соціального забезпечення громадян у свій час займалося Міністерство соціального забезпечення України, а проблемами, пов'язаними із використанням праці громадян, займалося Міністерство праці. Об'єднання функцій і компетенції названих Міністерств у функціях і компетенції Міністерства соціальної політики України не змінило єдиної загальної компетенції системи органів виконавчої влади. Сталося лише механічне об'єднання функцій і компетенції двох органів центральної виконавчої влади і відображення їх у функціях і компетенції одного органу центральної виконавчої влади.

Цілком можливе об'єднання двох областей в одну, при цьому функції і компетенція їх державних адміністрацій стають функціями і компетенцією одного органу виконавчої влади - державної адміністрації нової адміністративно-територіальної одиниці.

Звідси стає зрозуміло, що при регулюванні компетенції окремих органів виконавчої влади стають зовсім неприйнятними науково-правовий нігілізм, непродумані дії, невдалі експерименти.

Навіть із наведеного можна дійти висновку, що єдина загальна компетенція органів державної виконавчої влади існує завжди, так би мовити де-факто, у вигляді об'єктів сфери регулювання державної виконавчої влади, тобто у тих, передбачуваних суспільних відносинах, до регулювання яких вдаються чи мають вдаватися органи виконавчої влади. Звідси

питання зводиться до того, що єдина загальна компетенція системи органів виконавчої влади існує незалежно від того, якою конкретною компетенцією наділений певний орган державної виконавчої влади. При цьому ця єдина загальна компетенція системи органів виконавчої влади може мати як потенційний, так і реальний зміст. А це означає:

по-перше, те, що реальною єдиною загальною компетенцією системи органів виконавчої влади є компетенція, яка закріплена в компетенційних актах, що діють відносно кожного, в даний час існуючого, окремого органу виконавчої влади;

по-друге, те, що потенційною компетенцією системи органів виконавчої влади є компетенція, яка впливає у всьому своєму обсязі із завдань і функцій держави взагалі;

по-третє, те, що компетенція системи органів виконавчої влади, які в даний час функціонують, не є вичерпною, належним чином організованою, що відповідає завданням і функціям держави. Наприклад, конституційно закріпленою і гарантованою є функція держави щодо захисту своїх громадян, які перебувають поза її межами (ст. 25 Конституції України). Проте всім відомо, що ця функція майже не здійснюється. Відповідний центральний орган виконавчої влади - Міністерство закордонних справ України згідно із Положенням про МЗС України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 1993 р. № 129, навіть не має таких повноважень, хоча з моменту прийняття Конституції України виповнилося вже більше 5 років;

по-четверте, це означає, що врегулювання питання про взаємовідповідність, взаємоврівноваженість потенційного і реального начал в єдиній загальній компетенції системи органів виконавчої влади потребує виваженого і кваліфікованого наукового аналізу;

по-п'яте, питання співвідношення реальної і потенційної компетенції системи органів виконавчої влади повинно вирішуватися за будь-якої зміни структури органів виконавчої влади (як зовнішньої, так і внутрішньої), і в цьому полягає основоположне значення цього співвідношення.

Науковцями і практиками відомо, що у вітчизняній юридичній літературі (враховуючи і час існування СРСР) завжди приділялася велика увага питанню щодо повноваження державних органів. Безсумнівно також, що компетенція є необхідною властивістю будь-якого діючого у сфері регулювання суспільних відносин суб'єкта влади.

Стосовно певного громадянина його компетенція у сфері владних відносин, тобто у відносинах із державою, трансформується в поняття правового статусу громадянина. Загальновизнаним і конституційно закріпленим є визначення, що єдиним джерелом влади в країні є народ, який здійснює її як безпосередньо, так і опосередковано. Це визначення не є юридичною і політичною абстракцією. Народ є конкретним і реальним явищем суспільних відносин і складається він із сукупності всіх громадян країни.

При цьому народ як джерело державної влади, тобто творець держави на відповідній території, є водночас джерелом і творцем громадянського суспільства в цій державі.

Наведене означає, що народ може діяти в державотворчій сфері безпосередньо - шляхом волевиявлення в межах механізму всенародного референдуму, а також опосередковано - шляхом волевиявлення в межах механізму виборів до законодавчого органу (парламенту) і в межах виборів президента країни, який є главою держави й активно формує гілку виконавчої влади.

На нашу думку, народ також має право завершувати створення судової гілки влади, обираючи весь склад Верховного Суду України. На жаль, державотворчі зусилля не відтворили цього права народу України.

З трьох гілок державної влади щодо реалізації прав і свобод громадян, безумовно, провідною є гілка виконавчої влади, а звідси питання компетенції органів виконавчої влади - як їх системи в цілому, так і кожного органу окремо - мають виключне значення.

Стосовно будь-якого державного органу компетенція є необхідною складовою його правового положення (статусу).

Радянській юридичній літературі не вдалося дати загальноприйнятне визначення поняття компетенції державного органу.

Проте слід зазначити, поняття компетенції державного органу має свою історію, краще сказати відповідний розвиток, який іде від розуміння компетенції державного органу як сукупності прав і обов'язків до сукупності повноважень, прав і обов'язків, а потім до сукупності прав, обов'язків і відповідних завдань і, нарешті, до сукупності прав, обов'язків, просторових меж діяльності і об'єктів цієї діяльності.

У радянський період таким, до якого схилилась більшість адміністративістів, стало визначення компетенції державного органу як сукупності повноважень, тобто прав і обов'язків, які надаються йому для виконання відповідних завдань і функцій. Обсяг цих повноважень залежить від призначення, місця і ролі державного органу в системі органів держави [47].

Останнім часом в юридичній літературі країн СНД щодо повноважень державних органів виконавчої влади визначились два основні підходи, один з яких полягає в розумінні повноважень державних органів виконавчої влади як владних повноважень, що є їх найважливішим і обов'язковим атрибутом, оскільки, як уже зазначалось, кожний орган виконавчої влади діє від імені держави, наділяється нею владними повноваженнями, які він має здійснювати на підставі закону і може видавати обов'язкові для виконання нормативно-правові акти. Іншим підходом є певне визнання повноважень органів як складового елемента їх компетенції або функцій. Тобто при цьому підході повноваження і функції дещо отожднюються.

У цьому зв'язку виваженою і правильною вбачається позиція про те, що повноваження органів виконавчої влади слід розглядати через призму функцій управління, тому що за їх допомогою більш точно встановлюються причинно-наслідкові зв'язки суб'єктів і об'єктів у різних системах. Функції органів виконавчої влади розглядаються як їх управлінський вплив на об'єкти управління, який у нових умовах полягає не в прямому адмініструванні, а в орієнтуванні, забез-

печенні ресурсами і засобами для досягнення цілей і завдань, що стоять перед об'єктами управління [48, с. 212-214].

Слід підтримати і формулювання способів визначення і зміни компетенції органів виконавчої влади, а саме:

- *встановлення компетенції* - нормативне закріплення предметів відання, прав і обов'язків;
- *централізація* - здійснення функцій лише центральними органами;
- *децентралізація* - передача частини функцій нижчим і місцевим органам;
- *деконцентрація* - розподіл функцій управління по “горизонталі” і по “вертикалі”, включаючи функціональні аспекти;
- *делегування* - узгоджена взаємна передача повноважень органам різного рівня;
- *субсидіарність* - взаємодоповнююча діяльність різних ланок влади і управління.

У зв'язку із цим слушно зауважити, що на практиці необхідно вміло застосовувати ці способи у певному співвідношенні, що дозволить правильно використовувати різні правові форми закріплення повноважень і їх регулювання. Слід погодитись і щодо найбільш типових форм встановлення повноважень, а саме:

- на рівні Конституції;
- на рівні законів, а також підзаконних актів виконавчої влади;
- на договірному рівні;
- на рівні делегування повноважень одним органом виконавчої влади іншому [48, с. 216].

Для сучасної державно-правової практики України характерними є в основному перші дві форми встановлення повноважень органів виконавчої влади. Щодо делегування повноважень, то воно має місце при передачі повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування”.

Питання функцій виконавчої влади є центральним питанням в теорії виконавчої влади перехідного періоду. З одного боку, оскільки органи виконавчої влади здійснюють свої функції за допомогою апарату, в якому працюють державні службовці, функції виконавчої влади можуть бути об'єктивними критеріями класифікації органів виконавчої влади. Ця класифікація, у свою чергу, є основним началом оптимального встановлення компетенції органів державної влади. З другого боку, питання оптимального визначення функцій виконавчої влади є підставою для більш об'єктивного визначення предмета адміністративного права і побудови його системи [16, с. 21].

Функції системи органів виконавчої влади спрямовані на виконання законів, здійснення контролю за виконанням законів, що власне і є відображенням назви цих органів, хоча в сучасній літературі їх продовжують називати виконавчо-розпорядчими. Дійсно, органи виконавчої влади мають право приймати рішення на свій розсуд, але в межах закону. Видавати підзаконні нормативно-правові акти, а також так звані індивідуальні акти. Звідси органи виконавчої влади є, з одного боку, виконавчими (виконання і реалізація законів), а з другого - розпорядчими (видання підзаконних нормативних актів і їх реалізація).

Проте органи виконавчої влади демократичної держави, що будується на основі принципу поділу влади, вже не є суто виконавчо-розпорядчими органами тоталітарної системи влади, які передусім були форпостами командно-адміністративної системи.

Таким чином, змістом функціонування системи органів виконавчої влади є організаційно-управлінська, виконавчо-розпорядча діяльність, яка здійснюється на основі і на виконання законів з метою забезпечення повсякденної діяльності держави і її розвитку та забезпечення функціонування і розвитку всього суспільного організму (побудови і розвитку громадянського суспільства).

Функціонування системи органів виконавчої влади передбачає пошук і створення оптимізованих структур виконавчої влади та їх взаємовідносин, правильне й оптимальне

визначення компетенції кожного органу, який входить до цієї системи, зміцнення виконавчої дисципліни.

Основними напрямками діяльності (функціями) як системи органів виконавчої влади, так і кожного окремого її елемента (органу виконавчої влади) є:

- *прогнозування* - передбачення змін у розвитку будь-яких подій або процесів на основі набутої інформації, в тому числі наукової;
- *планування* - визначення напрямів, цілей, завдань і бажаних результатів, пропозицій, темпів і конкретних кількісних і якісних показників тієї чи іншої управляємої діяльності;
- *організація* підсистем, які управляють і якими управляють (наприклад, створення підлеглих органів управління, визначення їх функцій, підлеглості, прав і обов'язків);
- *правове регулювання* - видання нормативних і ненормативних актів;
- *загальне керівництво і оперативно-розпорядча робота*;
- *попередня і поточна координація* (узгодження) дій різноманітних органів управління, посадових осіб, організацій;
- *контроль* - перевірка фактичного стану справ для з'ясування, усунення порушень у виконанні законів, планів, програм і вжитті законів, у тому числі і до порушників встановленого порядку;
- *облік людських, матеріальних, грошових ресурсів та інших засобів* (ресурсів) для здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності і, зокрема, її кінцевих результатів;
- *інформаційне забезпечення, інформаційно-аналітична робота; методичне керівництво, кадрове, матеріально-технічне забезпечення, фінансування тощо.*

При визначенні предмета адміністративного права, структура системи органів виконавчої влади як по вертикалі, так і по горизонталі, є дуже важливим елементом, тому що

перехід до ринкової системи господарювання об'єктивно скорочує сферу адміністративно-правового регулювання в господарській галузі, у результаті чого повинна різко зменшитись кількість галузевих структур управління, що виводить за межам науки адміністративного права той матеріал, що був у минулому змістом його особливої частини.

Концепція адміністративної реформи в Україні подає класифікацію органів виконавчої влади, які входять до системи органів виконавчої влади:

- Кабінет Міністрів;
- центральні органи виконавчої влади:
 - а) міністерства; б) державні комітети; в) центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом;
- місцеві органи виконавчої влади.

У правовому статусі Президента України відносно системи органів виконавчої влади окреме місце займають повноваження у сфері виконавчої влади, водночас пост Президента не ототожнюється з виконавчою гілкою влади. Відзначаючи природну поєднаність статусу Президента з функціями та повноваженнями виконавчої гілки влади, слід підтвердити наявність у сукупності цих органів певних ознак, притаманних соціальним системам, зокрема, таких як єдність цільового призначення, функціональної самодостатності, ієрархічності внутрішньої організації, субординаційності взаємозв'язків між структурними ланками [32, с. 10, 23].

До цих ознак, безумовно, належить і компетенція системи органів виконавчої влади.

Компетенція, організація та порядок діяльності органів виконавчої влади мають визначатися в окремих законах. При цьому слід урахувати, що найбільший ефект може бути досягнутий при врегулюванні правового положення і компетенції на єдиних концептуальних засадах всієї системи органів виконавчої влади. Це дозволить вирішити проблему узгодженості діяльності системи органів виконавчої влади.

Глава IV. Організація і діяльність місцевих органів виконавчої влади

Відповідно до Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада України.

Система органів виконавчої влади визначена Конституцією України у таких складових її структури, як Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, уряд Автономної Республіки Крим, державні адміністрації в областях і районах, містах Києві і Севастополі.

Конституція України і прийнятий 21 травня 1997 р. Верховною Радою Закон України “Про місцеве самоврядування” чітко визначили і закріпили структуру органів місцевого самоврядування. У цьому зв’язку слід зазначити, що йдеться не про структуру системи місцевого самоврядування, яка визначена і викладена в ст. 5 вищезгаданого закону і включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення, а про систему органів місцевого самоврядування, структура якої складається з:

- 1) представницьких органів місцевого самоврядування:
 - сільських, селищних, міських рад;
 - районних рад;
 - обласних рад;
- 2) виконавчих органів місцевого самоврядування - виконавчих комітетів, відділів, управлінь та інших створюва-

них сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх утворення) радами виконавчих органів.

Державна виконавча влада в особі її місцевих органів здійснюється державними адміністраціями відповідних районів і областей, міст Києва і Севастополя. За цими межами влада від імені народу здійснюється відповідними органами місцевого самоврядування. Тобто державна виконавча влада на рівні районів і областей, міст Києва і Севастополя здійснюється відповідними державними адміністраціями, які є державними органами.

У цьому зв'язку постає питання, чи є органи місцевого самоврядування органами державної влади?

З огляду на недалеке минуле законодавці так і вважали. Конституцією СРСР та конституціями союзних республік встановлювалося, що органами державної влади в областях, районах, містах, районах у містах, селищах, сільських населених пунктах є відповідні Ради народних депутатів.

Для цього були достатні підстави, які спирались на сутність державного будівництва певного періоду нашої історії, а також відповідні теоретичні розробки науковців і не тільки вітчизняних. Так, український науковець з Німеччини професор Юрій Панейко у відомій роботі “Теоретичні основи самоврядування” вважав територіальну громаду органом держави, а звідси виводив державний характер самоврядування і стверджував, що його визнає переважна більшість теоретиків [49].

Міське самоврядування в контексті ст. 5 Конституції України і Закону України “Про міське самоврядування” втрачає ознаки структурного елемента держави, має яскраво виявлений недержавний характер, хоча є похідним від держави, створюваним останньою, а тому функції органів місцевого самоврядування є похідними від функцій держави.

Влада, яку здійснюють від імені народу України органи місцевого самоврядування, не є державною владою, а самі органи місцевого самоврядування не є органами держави, оскільки вони здійснюють свою діяльність на принципах правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законом.

Згідно зі ст. 143 Конституції України органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади, і вони з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Таким чином, органи місцевого самоврядування не є органами держави, тобто безпосередньо не здійснюють функцій держави, не фінансуються з державного бюджету, однак виконують делеговані їм законом функції державних органів, у зв'язку з чим держава фінансує здійснення повноважень державних органів органами місцевого самоврядування у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України, або шляхом віднесення до місцевого бюджету в установленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органами місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Враховуючи ці та інші обставини, держава надає органам місцевого самоуправління певних зовнішніх ознак державних органів, наділяючи їх правом використовувати державну атрибутику, наприклад, відповідно до п. 9 ст. 16 “Організаційно-правова, матеріальна і фінансова основи місцевого самоврядування” Закону України “Про місцеве самоврядування” сільські, селищні, міські, районні у містах, районні, обласні ради мають печатки із зображенням Державного герба України і своїм найменуванням, а відповідно до ст. 23 “Підняття Державного Прапора України” цього закону на будинках, де працюють ради та їх виконавчі комітети, піднімається Державний Прапор України.

Конституція і новітнє законодавство України про місцеве самоврядування передбачають на рівні областей і районів такий новий для наших умов вид співвідношення між системою органів виконавчої влади і системою органів місцевого самоврядування, як делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям. Так, відповідно до ст. 44 Закону України “Про місцеве самоврядування” районні і обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям чітко визначений перелік повноважень. Тобто вказані органи місцевого само-

врядування безальтернативно, у зв'язку з приписом закону, звільняються від вказаних у законі повноважень, якими відповідно до цього закону наділяються відповідні районні і обласні державні адміністрації.

У даний час діюче законодавство не передбачає виключень з наведеного правила, але, на нашу думку, варто було б розглянути питання про введення альтернативного порядку передачі місцевим державним адміністраціям повноважень районних і обласних рад, які вказані у ст. 44 Закону України “Про місцеве самоврядування”.

Важливим питанням співвідношення систем органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, яке визначає, безумовно, рівень їх взаємодії, є питання про розмежування державної і комунальної власності.

Законом України “Про місцеве самоврядування” передбачається, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, позабюджетні цільові (в тому числі валютні) та інші кошти, земля, природні ресурси, що є в комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Питання створення комунальної власності дуже важливі і мають велике значення для побудови оптимального механізму місцевого самоврядування.

Реалізація Закону України “Про місцеве самоврядування” є важливим завданням практиків і науковців. Створення в Україні сучасної і ефективно діючої системи місцевого самоврядування є запорукою побудови правової держави, майбутніх і безперечних успіхів у її зміцненні.

Зрозуміло, що розвитку громадянського суспільства, державності, їх демократичності буде сприяти встановлення оптимального співвідношення між системою органів виконавчої влади і системою органів місцевого самоврядування.

Проголошення в умовах розбудови Української держави економічних і політичних свобод як основи демократизації та консолідації суспільства потребує такої організації влади

й управління, які забезпечили б самостійність, ініціативу та відповідальність населення, його представницьких та виконавчих органів у вирішенні місцевих питань.

Перетворення в системі державного устрою стосуються і системи місцевих органів влади. Це цілком зрозуміло тому, що традиційно органи місцевого самоврядування відігравали значну роль у здійсненні владних функцій на місцях, сприяли суттєвому впливу на визначення і спрямованість державної політики в межах певних територій України, на що справедливо вказують І. Грицьак та В. Кампо [51]. Однак не можна повністю погодитися з думкою про те, що ці реформування створили певною мірою ефективну основу для вирішення спричинених кризовими явищами проблем у здійсненні місцевої і регіональної політики. Ці проблеми ясніше уявляються на підставі аналізу порядку утворення органів виконавчої влади на місцях, їх внутрішньої структури та аналізу всієї системи місцевих органів влади, їх взаємодії на різних рівнях у новому вигляді. Як вже неодноразово зазначалося, з перших кроків будівництва суверенної демократичної держави України в основу формування і здійснення державної влади закладено принцип її поділу на законодавчу, виконавчу і судову гілки. Цей принцип закріплений насамперед у Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., а також в Конституції України, оскільки реалізація ідеї правової держави неможлива без застосування принципу поділу влади.

Щодо місцевого рівня державного управління, то тут застосування принципу поділу державної влади у державно-правовій практиці України здається дещо обмеженим, тобто не повністю реалізованим. Якщо Верховна Рада відповідно до Закону України від 18 листопада 1993 р. “Про вибори народних депутатів” уже тоді набула рис професійного парламенту, то щодо системи місцевих органів представницької влади зроблені кроки у протилежному напрямку. Згідно із Законом України “Про формування місцевих органів влади та самоврядування” від 3 лютого 1994 р. та його нової редакції від 28 червня 1994 р. були ліквідовані державні адмініст-

рації в областях та районах України, містах Києві і Севастополі, в районах цих міст. Замість утвердження тільки-но реалізованого принципу поділу влади на місцях фактично представницькі органи були об'єднані з виконавчою владою, що не відповідало конституційному принципу поділу державної влади.

Діюча нині підсистема органів виконавчої влади на місцях, відповідно до ст. 119 Конституції України, ст. 1 і 2 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” будується за адміністративно-територіальним принципом, тобто в областях, районах, Автономній Республіці Крим, у містах Києві та Севастополі виконавчу владу здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, які в межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідною радою згідно з Конституцією України в обсягах і межах, передбачених ст. 44 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Світовій практиці відомі різні форми наділення владою керівника місцевого органу виконавчої влади. Місцеві державні адміністрації є єдиноначальними органами виконавчої влади, владні повноваження яких реалізуються одноособово їх керівниками - головами місцевих державних адміністрацій.

Згідно із ст. 8 і 9 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України. Кандидатури на посади голів обласних державних адміністрацій на розгляд Кабінету Міністрів України вносяться Прем'єр-міністром України, кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій на розгляд Кабінету Міністрів України вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій, на кожен посаду вноситься одна кандидатура. У разі відхилення Президентом України поданої кандидатури відповідно Прем'єр-міністр України чи голова обласної державної адміністрації вносять на розгляд Кабінету Міністрів України нову кандидатуру.

Голови місцевих державних адміністрацій набувають повноважень з моменту призначення.

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій припиняються Президентом України у разі:

- 1) порушення ними Конституції України (254к/96-ВР) і законів України;
- 2) втрати громадянства, виявлення факту подвійного громадянства;
- 3) визнання судом недієздатним;
- 4) виїзду на проживання в іншу країну;
- 5) набрання законної сили обвинувальним вироком суду;
- 6) порушення вимог несумісності;
- 7) за власною ініціативою Президента України з підстав, передбачених законодавством про державну службу;
- 8) висловлення недовіри більшістю (дві третини) голосів від складу відповідної ради;
- 9) подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням.

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій можуть бути припинені Президентом України у разі:

- 1) прийняття відставки голови відповідної обласної державної адміністрації;
- 2) подання Кабінету Міністрів України з підстав, передбачених законодавством про державну службу;
- 3) висловлення недовіри простою більшістю голосів від складу відповідної ради.

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій припиняються також у разі їх смерті.

У разі обрання нового Президента України голови місцевих державних адміністрацій продовжують здійснювати свої повноваження до призначення в установленому порядку нових голів місцевих державних адміністрацій.

Згідно зі ст. 12 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники управлінь, відділів, інших структур-

них підрозділів місцевих державних адміністрацій не можуть бути народними депутатами України або мати інший представницький мандат, суміщати свою службову діяльність з іншою, в тому числі на громадських засадах, крім викладацької, наукової та творчої діяльності у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства чи іншої організації, що має на меті одержання прибутку.

Питання про несумісність посад керівника місцевої державної адміністрації як органу виконавчої влади із іншими посадами має дуже важливе політичне і практичне значення. Воно врегульовано Конституційним судом України, який приймаючи рішення № 6-рп/98 від 13 травня 1998 р. зазначив, що розглядаючи питання про необхідність офіційного тлумачення ст. 3 та 5 Закону України “Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів”, він виявив наявність ознак невідповідності Конституції України деяких положень ст. 5 зазначеного закону. При цьому Конституційний суд відзначив, що конституційні права і свободи людини і громадянина гарантуються і не можуть бути скасовані (ст. 22 Конституції України), а також обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (ст. 64 Конституції України), до конституційних прав громадянина належить і право вільно бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також мати вільне право доступу до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Конституція України закріплює принцип несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності стосовно мандата народного депутата України (ст. 78 Конституції України), іншого представницького мандата не може мати Президент України (ст. 103 Конституції України), не можуть мати представницького мандата і професійні судді (ст. 127 Конституції України). Проте Конституція України не містить будь-яких положень щодо заборони депутатові сільської, селищної, міської, районної чи обласної ради поєднувати свій мандат з іншими видами діяльності.

Таким чином, Конституція України містить вичерпний перелік тих осіб, які, маючи представницький мандат, не можуть займатися іншими видами діяльності, тобто йдеть-

ся про певне обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, яке, відповідно до ст. 64 Конституції України, може бути встановлено лише Конституцією України.

Європейська хартія про місцеве самоврядування визначає, що функції і діяльність несумісні з мандатом місцевої виборної особи, в національному законодавстві можуть бути встановлені тільки законом або основоположними правовими принципами (ст. 7 Хартії).

В Україні основоположні принципи місцевого самоврядування закріплені в Конституції України. На конституційному рівні дія принципу несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності не поширюється на депутатів місцевих рад.

Отже, положення ст. 5 Закону України “Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів” про те, що депутат місцевої ради не може бути головою місцевої державної адміністрації, його заступником, керівником її структурного підрозділу, прокурором, повинні бути визнані такими, що не відповідають Конституції України (неконституційними).

Разом з тим Конституція України (ст. 120) закріплює положення, за яким члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних і місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої в позаробочий час. Подібні обмеження працювати за сумісництвом щодо інших посадових осіб встановлені в окремих законах, зокрема в законах України “Про державну службу”, “Про боротьбу з корупцією”, “Про прокуратуру”.

З огляду на це депутат сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради, який обіймає, зокрема, посаду керівника місцевого органу виконавчої влади чи будь-яку іншу посаду, на яку поширюється дія Конституції України і законів щодо обмеження сумісництва, не може поєднувати свою службову діяльність з такими посадами, як сільський, селищний, міський голова, секретар сільської, селищної, міської ради, голова чи заступник голови районної в місті, районної, обласної ради чи з будь-якою іншою

роботою на постійній основі в радах, їх виконавчих органах та в апараті рад.

Проте ця, встановлена Конституційним судом України норма, на місцях не виконується. Станом на 12 вересня 2000 р. відповідні ради очолюють у 4 областях, 22 районах і 18 районних у містах глави відповідних державних адміністрацій*.

Наведені непоодинокі порушення конституційного права свідчать про серйозні зловживання владою, нехтування конституційним принципом поділу влад на місцях.

Зокрема, обрання керівника місцевого органу виконавчої влади безпосередньо громадянами, місцевим населенням. Ця форма є найбільш привабливою завдяки своїй демократичності. При цьому конкуренція між гілками влади в розумних межах системи “стримувань і противаг” в сучасних умовах, коли відсутні міцні демократичні традиції, може вийти за ці межі, що може призвести до фактичного розриву системи державної влади депутатами.

Щодо обрання голови місцевого представницького органу керівником місцевого органу виконавчої влади, існує думка, що така форма обрання порушує принцип поділу влади як встановлення балансу владної компетенції на користь представницької влади, змінює рівне горизонтальне положення владних гілок, ставить представницьку владу над виконавчою, створюючи тим самим можливість повсякденного втручання до компетенції останньої, можливість хаосу та паралічу всієї системи влади на місцях.

І, нарешті, призначення на посаду керівника місцевої адміністрації актом глави держави. На сьогодні це найбільш поширений спосіб зайняття посади керівником місцевої адміністрації. Саме такий порядок здатний забезпечити зміцнення виконавчої влади, її концентрацію і централізацію.

Голова місцевої державної адміністрації формує її склад. До неї входять заступники голови, керівники та посадові особи управлінь, відділів та інших структурних підрозділів

* Із виступу на засіданні Верховної Ради України 13 вересня 2000 р. народного депутата України Л.Г. Косаківського // Стенограма засідання Верховної Ради України.

місцевої державної адміністрації. Керівники структурних підрозділів місцевої державної адміністрації призначаються головами відповідних адміністрацій.

Стосовно зайняття інших посад в місцевих державних адміністраціях, то законом також встановлені певні обмеження. Зокрема, їх голова, заступники, керівники відділів, управлінь, інших структурних підрозділів адміністрацій не можуть бути народними депутатами України або мати інший представницький мандат, не мають права поєднувати свою діяльність з іншою роботою, окрім викладацької, наукової та творчої в позаурочний час, входити до складу керівного органу комерційних структур.

У внутрішній структурі місцевих адміністрацій функціонують секретаріат, управління, галузеві відділи та інші підрозділи. Їхні повноваження визначаються Конституцією України і Положеннями про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію, затвердженими указом Президента України від 21 серпня 1995 р. № 760.

Оскільки органи виконавчої влади здійснюють управлінську за своїм змістом діяльність, внутрішня структура як вищих, так і місцевих органів виконавчої влади характеризується наявністю і діяльністю відповідного апарату. В цілому апаратна робота є невід'ємною внутрішньою складовою існування будь-яких політичних інституцій, оскільки має своїм предметом спеціалізовану діяльність з організації й управління їхнім функціонуванням.

Державно-правовий статус місцевих державних адміністрацій та їх керівників поєднує в собі владні та управлінські функції в межах виконавчої і розпорядчої діяльності, при цьому державні адміністрації, безумовно, мають стати органами виконавчої влади, легітимність яких впливає як з актів всенародно обраного глави держави, так і з затвердження ним голів місцевих державних адміністрацій.

Враховуючи складний і багатогранний обсяг повноважень і з метою додаткового стимулювання роботи керівництва і апарату місцевої державної адміністрації доцільно встановлення їх утримання за рахунок не лише державного бюджету,

а й за рахунок частини коштів місцевого бюджету, що відраховуються підприємствами, установами та організаціями як об'єктами комунальної власності. Це сприяло б посиленню зацікавленості службових осіб та службовців державних адміністрацій у всебічному забезпеченні розвитку комунального господарства. Адже, перебуваючи лише на державному утриманні, державні адміністрації не мають особливих стимулів щодо забезпечення розвитку місцевого та регіонального господарства, хоча реально ними управляють, координують його діяльність або сприяють його розвитку відповідно до чинного законодавства.

Державно-правовий статус місцевих державних адміністрацій за обсягом наданих повноважень має відповідати основним завданням їх діяльності. Вони полягають у тому, що державні адміністрації забезпечують на відповідній території виконання Конституції, законів України, актів Президента, Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади вищого рівня; законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони навколишнього середовища, а в місцях компактного проживання національних меншин і корінних народів також програм їхнього національного та культурного розвитку; підготовка та виконання відповідних обласних та регіональних бюджетів; взаємодію з органами місцевого самоврядування відносини і взаємозв'язки, що реально існують у державному управлінні.

Глава V. Державна служба як складова системи державного управління і бюрократія

Державна служба як складова системи державного управління має характерну особливість: вона являє собою державну систему, яка складається із правових і організаційних відносин, а також із відповідних посад у структурі органів державної влади, державних установ і організацій.

Ця система будується на основі принципів, які відбивають об'єктивні закономірності реалізації компетенції, завдань і функцій органів державної влади, державних установ і організацій. Цими принципами є: верховенство Конституції і законів України; пріоритет прав та свобод людини і громадянина; патріотизм; професіоналізм і компетентність; оптимальне поєднання повноважень та відповідальності; політична і релігійна нейтральність; відкритість і прозорість.

Посада державного службовця - це частина організаційної структури державного органу (установи й організації), відокремлена й закріплена в офіційних документах (штатних розписах, схемах посадових окладів тощо), з відповідною частиною компетенції державного органу (установи й організації), які надаються особі - державному службовцю - з метою здійснення цієї компетенції [52]. Крім того, сьогодні вже існує законодавчо закріплене визначення посади державного службовця. Так, у ст. 2 Закону України "Про державну службу", зокрема, наголошується, що "посада - це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень".

З одного боку, службова посада - це первинний елемент управлінської структури, найпростіший елемент державного апарату, який призначений для окремого працівника і ви-

значає його місце і роль в управлінській структурі. З другого - службова посада - це стабільний комплекс прав та обов'язків. Він зорієнтований на конкретну людину, яка повинна виконувати частину роботи, що доручена державній організації. Таким чином, державний службовець - це окрема особа, що обіймає державну посаду в державних органах або їх апараті (вужьке розуміння) і як індивідуальний суб'єкт права здійснює державні функції не лише в державних органах, але і в інших державних організаціях, установах, підприємствах (широке розуміння).

Усіх державних службовців можна поділити на певні категорії за різними критеріями. Але перш ніж розкрити це питання, слід зауважити, що Закон України "Про державну службу" чітко не визначає суб'єктів державної служби. Із змісту цього закону можна зробити висновок, що до державних службовців закон не зараховує Президента України, Голову Верховної Ради України та його заступників, голів постійних комісій Верховної Ради України та їх заступників, народних депутатів України. До державних службовців Закон не зараховує також Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, голову та членів Конституційного Суду України, Генерального прокурора України та його заступників. До державних службовців також поки що не належать посади службовців державних підприємств, установ, таких як, наприклад, ректор вузу, директор науково-дослідного інституту тощо.

Концепція адміністративно-правової реформи в Україні відносить на невизначену перспективу вирішення питання обов'язкової розробки такої концепції державної служби, яка б охоплювала установи й організації, включаючи підприємства, всього державного сектора, що фінансуються з державного бюджету.

Згідно зі ст. 2 Закону України "Про державну службу" посадовими особами, яких ми відносимо до державних службовців, вважаються керівники державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Отже, вони

мають право здійснювати в межах своєї компетенції владні дії, які призводять до юридичних наслідків.

Хоча Закон України “Про державну службу” трактує посаду у вузькому розумінні, тобто як структурну штатну одиницю держоргану, проте практика поширення положень цього закону на посади в державних установах і організаціях, не наділених владними повноваженнями, досить розповсюджена.

Представники влади належать до особливої категорії посадових осіб, які наділені владними повноваженнями публічного характеру, тобто розпорядчою владою стосовно багатьох осіб і організацій, що структурно і організаційно їм не підпорядковані. Представники влади наділені функціональною владою поза межами організацій, де вони працюють, і щодо організацій і громадян, які не є їм структурно підпорядкованими.

Інша категорія державних службовців - це оперативні працівники, тобто спеціалісти, характер роботи яких зумовлений завданнями державного органу, в якому вони працюють. Державна служба передбачає й допоміжний склад державних службовців, службова діяльність яких не передбачає дій, що призводять до юридичних наслідків, які впливають на зміст рішень органу [53, с. 144].

Вступаючи в трудові відносини з державою, державний службовець, з одного боку, пов’язаний із самим процесом праці, а з другого - обіймає певну посаду, яка наділена управлінськими функціями, пов’язана з виконанням службових вимог, тобто він вступає в адміністративні відносини. Особа, яку прийнято не державну службу, набуває статусу державного службовця і суб’єкта державно-службових відносин між нею і державою в особі її органів. Ці державно-службові відносини виникають у результаті одностороннього рішення державного органу (посадової особи), яке, по-перше, юридично закріплює вступ громадянина не державну службу, по друге, є основою виконання ним службових обов’язків на даній посаді, по-третє, визначає момент виникнення його обов’язків перед державою, а також службових і особистих прав [53, с. 150].

Сьогодні життя зумовлює все нові й нові вимоги до ефективного добору кадрів і організації та вдосконалення діяльності апарату державного управління. З огляду на системну природу апарату управління, його удосконалення має ґрунтуватися на науково-системних поглядах і принципах. Зокрема, ключове значення має взаємоузгодженість дій по так званій “вертикалі” виконавчої влади. Вона має забезпечуватися не силою одноосібної влади керівників, а шляхом більш чіткого розподілу та збалансування між структурними ланками функцій, повноважень та відповідальності, продуманої правової регламентації компетенції кожної ланки.

Апаратне начало державного управління має свої специфічні ознаки, такі як формальність, ієрархічність, інструктивна регламентованість, що визначаються категорією “бюрократичність”. При цьому слід підкреслити, що бюрократія - це насамперед сукупність службовців апарату державного управління, внутрішній структурний елемент виконавчої влади. Це система врядування, яка спирається на розгалужену та ієрарховану (підпорядковану єдиному началу зверху донизу) структуру чиновницького апарату.

М. Вебер називав бюрократією раціональну форму колективної діяльності людей, ієрархічну систему управління, для якої характерне чітке визначення меж компетенції на кожному з рівнів та прийняття публічних рішень у суворій відповідності до порядку, встановленому законами і інструкціями. Він вбачав перевагу бюрократичної внутрішньої структури виконавчої влади в тому, що вона дозволяє надавати державному управлінню певної усталеності, упорядкованості, дисциплінованості й надійності, функціональної ефективності [54].

Бюрократичність (формалізація, ієрархічне підпорядкування, регламентація) властиві будь-якій системі соціального врядування, будь-якій апаратній діяльності, надає їм формально раціонального характеру, уможливорює їх планування й інструментально-методичне забезпечення, уможливорює запровадження оптимальних методів управління, чітке підпорядкування складових владної піраміди, спеціалізацію й професіоналізм управлінських кадрів. Бюрократія як систе-

ма управління історично замінила систему, що була характерною для феодального суспільства й за якої публічні рішення диктувалися не безособовим авторитетом закону, а конкретним характером особистих чи групових відносин та ієрархічної залежності, специфікою кожної окремої ситуації чи проблеми. Бюрократія - це своєрідна індустрія управління. На відміну від попередньої стадії “ремісництва” й “мануфактури” вона стає можливою за умов встановлення формальної, юридичної рівності людей. На думку професора Л. Зіоніна, бюрократичність залишається мало не єдиним охоронцем нормативного, впорядковуючого початку в житті суспільства, що особливо важливо, коли воно переживає радикальні зміни і перетворення [56].

У центрі всіх бюрократичних структур державне управління є всеосяжною системою встановлення соціального порядку й організації виробництва. Разом з тим бюрократія - це особливий прошарок урядовців, пов'язаних з управлінням. Вона є й особливим типом структури виконавчої влади. У цьому зв'язку характерною рисою бюрократії є, по-перше, те, що вона видає власні інтереси за всезагальні, які відображають прагнення всіх членів суспільства. Виконуючи волю класу, який її породив, бюрократія одночасно зберігає основу, яка її живить [55]. По-друге, урядовці абсолютизують свої корпоративні інтереси. Отже, це не простий прошарок людей, а й певна соціальна спільність, яка виступає начебто як така, що перебуває поза соціальною структурою, над нею, хоча й представляє себе як елемент внутрішньої структури виконавчої влади. Ця ілюзія ґрунтується на уявній незалежності бюрократії не лише від суспільства, але й від панівної соціальної групи.

Виконуючи адміністративну функцію управління, бюрократія як елемент внутрішньої структури виконавчої влади посідає певне місце в суспільному поділі праці, бере активну участь в його організації. М. Вебер вважав бюрократію вищим досягненням капіталістичної раціоналізації, оскільки бюрократична організація характеризується певною ефективністю, яка передбачає використання висококваліфікованих працівників на керівних посадах; високою ієрархізацією

структури влади, що дає змогу вищестоящій особі контролювати виконання завдань підлеглими працівниками; бюрократична організація також характеризується формально встановленою і чітко зафіксованою системою правил, які забезпечують одноманітність управлінської діяльності; а також безособовістю адміністративної діяльності [57].

Професор Колумбійського університету США Северин Біялер, вважаючи бюрократію необхідною складовою внутрішньої структури виконавчої влади і системи управління, виділяє три типи бюрократії:

1) адміністрацію технократичного типу, яка обслуговує, наприклад, виробництво, залежить від споживача і керується його інтересами; 2) бюрократію, що залежить від політичних лідерів, їх представники є ледь не слугами останніх, а побажання “вождя” набувають вирішального значення; 3) корпоративний різновид бюрократії, що не залежить ні від політичних чи інших лідерів, ні від інтересів споживачів. Головною турботою її представників є забезпечення власного існування і розширення власного впливу.

Абсолютизація ролі й значимості формальної сторони всякої справи означає перетворення бюрократичності в бюрократизм, коли послідовне дотримання інструкцій призводить до зосередження всіх важелів влади в руках чиновників. Також це призводить до обмеження управління тільки неухильним дотриманням директив зверху до відриву такого управління від потреб життя навіть до їх протиставлення власним потребам, до помилок у керівництві та безпорадності в разі виникнення “позаштатних ситуацій”.

У даному випадку, як правильно зазначає В. Авер'янов, життєво необхідні зміни в управлінському апараті відбуваються не комплексно, суперечливо, а іноді - стихійно. Як наслідок, він занадто повільно позбавляється від минулого часу: ще зберігається бюрократизм в роботі кадрів апарату, посилюється корумпованість певної частини його посадових осіб, посилюється розрив між соціальними очікуваннями і створенням нових управлінських структур та реально низькою ефективністю їх діяльності [58, с. 12-13]. Справді, на відміну від бюрократичності, імперативність якої ґрунтується на

раціональній легітимності (встановленому порядку, ухваленому законі, офіційній інструкції), авторитетність бюрократизму має ілюзорний характер, потребує силових “підпорок” або ж матеріального “зацікавлення”. Через це корупція і хабарництво перманентно загрожують проникненням у діяльність інститутів суспільного врядування та в осередок його виконавців. Незважаючи на те, що законодавство багатьох країн визнає корупцію кримінальним злочином, навіть у демократичних політичних системах вона раз по раз постає своєрідним колегіальним способом перерозподілу національного багатства на користь можновладців за принципом кругової поруки. Схильність до корупції стимулюється наявною у чиновників можливістю тлумачити директиву, застосовувати закон, повертаючи на свою користь інформацію, якою вони володіють у службовому порядку [59, с. 65].

Таким чином, демократизація суспільства, подолання системи адміністративного всевладдя, запровадження в життя принципу поділу влади та контролю суспільства за діяльністю управлінських структур дозволяють розкрити і використати на користь суспільства властивих бюрократичному управлінню позитивних можливостей, ефективно протидіяти метастазам бюрократизму як негативному способу управління. Важливим завданням реформування недемократичного суспільства є відокремлення державної бюрократії як структурного елемента виконавчої влади і управління від політики, деполітизація управлінського апарату, що й є однією з ознак правової держави.

В Україні формально проголошена деполітизація державних інституцій, юридичним підґрунтям якої стала постанова Верховної Ради України “Про департизацію державних органів, установ та організацій” від 24 серпня 1991 року. Однак у непростих умовах політичної модернізації державна департизація переважно полягала в декларативному звільненні від пут всевладдя комуністичної партії. Проте реальна деполітизація й департизація, понадпартійність державних інституцій і, перш за все, силових структур (армії, органів державної безпеки і внутрішніх справ, суду й прокуратури) є важливим джерелом піднесення авторитету виконавчої влади.

Іншою, властивою переважно тоталітарним суспільствам, загрозою авторитету виконавчої влади є практика номенклатурного добору й заміщення відповідальних посад в органах держави, у сфері державного управління в центрі і на місцях, коли рішення про призначення або звільнення проводиться якоюсь владною організацією чи особою. Визначальним у висуванні людини на відповідальну посаду виявляється не її компетентність, рівень кваліфікації, широта кругозору, зрештою моральність, а її, наприклад, партійна належність, стаж перебування в лавах, заслуги перед певними особами. Демократизація суспільства передбачає скасування номенклатурної практики, її заміну системою виборності керівних кадрів або призначення повноважними державними установами відповідно до встановленого порядку, а не за суб'єктивними упередженими міркуваннями. Тому нагальною потребою часу постає в Україні реалізація адміністративної реформи, оскільки уживані останнім часом окремі неузгоджені між собою спроби зміцнити виконавчу владу і пристосувати існуючу систему державного управління до потреб здійснення необхідних економічних і політичних перетворень виявився в умовах перехідного періоду в Україні малоефективними. Про це переконливо свідчить загострення кризових процесів у державі і суспільстві, які не в останню чергу є закономірним наслідком кризи управління.

Водночас у реорганізаційній політиці, адміністративному реформуванні апарату державного управління необхідно враховувати всі цілі, завдання і функції та повноваження, для яких створюються чи реорганізуються відповідні структури. Реорганізаторські заходи мають спрямовуватися на фактичні потреби відповідних керованих об'єктів, а в широкому розумінні - на потреби економічного, політичного і соціального середовища, в інтересах якого, власне, і діє апарат державного управління.

Покращенню роботи апарату державного управління має сприяти, на нашу думку, подальше удосконалення його правової основи. Зокрема, необхідне чітке визначення правового положення та механізму взаємодії органів управління, їх структурних підрозділів та посадових осіб, що потребує

наукового обґрунтування визначення їх завдань, компетенції, відповідальності, підпорядкованості та порядку організації роботи [60].

Для успішного здійснення адміністративної реформи необхідно мати науково обґрунтовану модель якісного оновлення всіх елементів механізму державного управління, який склався в Україні внаслідок розпаду колишньої так званої адміністративно-командної системи. Зміст цієї моделі відображений у науково-практичній концепції адміністративної реформи в Україні, проект якої розроблений групою фахівців - учених та практиків. Згідно з даною концепцією, як зазначає один з її співавторів, адміністративна реформа має ґрунтуватися на системному баченні механізму державного управління і, отже, охоплювати всі його суттєві елементи і аспекти, а саме: системи органів виконавчої влади, включаючи територіальну організацію державного управління; державну службу; інформаційне забезпечення державного управління; адміністративну юстицію; адміністративне законодавство як правову основу організації виконавчої влади [58, с. 40].

Додаток 1

Таблиця 1

Роль президента у формуванні уряду

Країна	Повноваження щодо формування уряду	Призначення голови уряду	Призначення членів уряду	Формування структури уряду (системи органів виконавчої влади)	Зміни у складі уряду	Статус президента
1	2	3	4	5	6	7
ЕСТОНІЯ	Державні збори, ст. 5, п. 5	Президент, ст. 78, п. 9	Президент, ст. 78, п. 10	Держ. збор. (закон)	Президент за подан. ПМ, ст. 90	Президент є главою Естонської держави, ст. 77
ЛАТВІЯ	Президент, ст. 56	Президент + згода сейму	Міністр-президент	Сеймом (законом), ст. 57	Міністр-президент	Президент обирається сеймом, ст. 35
ЛИТВА	Президент + схвалення сейму, ст. 84, п. 4	Президент + схвалення сейму, ст. 84	Президент, ст. 84, п. 9	Сейм, ст. 67, пп. 5, 8	Президент, ст. 84, пп. 7, 9	Президент є главою держави, ст. 77
БІЛОРУСЬ	Президент за згодою Верховної Ради, ст. 100, п. 4	Президент за згодою Верховної Ради, ст. 100, п. 4	Президент за згодою Верховної Ради, ст. 100, п. 4	Президент, ст. 100, п. 3	Президент, ст. 100, п. 3	Президент є главою держави та виконавчої влади, ст. 95
БОЛГАРІЯ	Народні збори, ст. 84, п. 6	Народні збори, ст. 84, п. 6	Народні збори, ст. 84, п. 6	Народні збори, ст. 84, п. 7	Народні збори, ст. 84, п. 6	Президент є главою держави, ст. 92
МАКЕДОНІЯ	Президент, ст. 84	Збори РМ, ст. 68	Збори РМ, ст. 68	Збори (закон) РМ, ст. 95	Збори РМ, ст. 68	Президент представляє республіку
МОЛДОВА	Президент + парламент, ст. 82	Президент + парламент, ст. 82	Президент, ст. 82	Парламент, ст. 72, п. d	Президент, ст. 82	Президент є главою держави, ст. 77
ПОЛЬЩА	Президент, ст. 57	Президент, ст. 57, 59, 62 або сейм, ст. 58, 60	Президент, ст. 57	Сейм (закон), ст. 56	Президент, ст. 57	Президент є вищим представником Польської держави, ст. 28
СЛОВЕНІЯ	Президент, ст. 111	Скупщина, ст. 111	Скупщина за пропозицією Прем'єр-міністра, ст. 112	Скупщина (закон), ст. 114	Скупщина за пропозицією Прем'єр-міністра, ст. 112	Скупщина (закон), ст. 114

Закінчення табл. 1

1	2	3	4	5	6	7
УГОРЩИНА	Національна асамблея за пропозицією президента, ст. 19, п. К, ст. 33	Національна асамблея за пропозицією президента, ст. 19, п. К, ст. 33	Президент за рекомендацією Прем'єр-міністра, ст. 33	Національною асамблеєю (законом), ст. 34, урядом щодо урядових комітетів, спеціальних органів, ст. 40	Президент за рекомендацією Прем'єр-міністра, ст. 33	Президент є главою держави, ст. 29
УЗБЕКІСТАН	Президент за подальшим затвердженням Оліс Мехлісом, ст. 78, пп. 4, 16, ст. 83, ст. 93, пп. 8, 9	Президент за подальшим затвердженням Оліс Мехлісом, ст. 78, пп. 4, 16, ст. 83, ст. 93, пп. 8, 9	Президент за подальшим затвердженням Оліс Мехлісом, ст. 78, пп. 4, 16, ст. 83, ст. 93, пп. 8, 9	Оліс Мехліс РУ, ст. 78, п. 4	Президент за подальшим затвердженням Оліс Мехлісом, ст. 78, пп. 4, 16, ст. 83, ст. 93, пп. 8, 9	Президент є главою держави та виконавчої влади
ХОРВАТІЯ	Президент, ст. 98	Президент, ст. 98 + Довіра Палати представників, ст. 112	Президент за подальшим затвердженням Оліс Мехлісом, ст. 78, пп. 4, 16, ст. 83, ст. 93, пп. 8, 9	Сабор (закон)	Президент, ст. 98	Президент республіки є главою держави, ст. 94
РОСІЯ	Президент за згодою Державної Думи, ст. 83, п. а	Президент за згодою Державної Думи, ст. 83, п. а, ст. 111	Президент за пропозицією глави уряду, ст. 83., п. д	Президент за пропозицією глави уряду, ст. 112	Президент за пропозицією глави уряду, ст. 83., п. д	Президент є главою держави, ст. 80
СЛОВАКІЯ	Президент, ст. 102	Президент, ст. 102	Президент, ст. 102	Національна рада, ст. 86, п. 1	Президент, ст. 102	Главою держави є президент, ч. 6 "Виконавча влада", ст. 101
ЧЕХІЯ	Президент, ст. 62	Президент, ст. 62	Президент, ст. 62	Президент (закон), ст. 79	Президент, ст. 62	Президент є главою держави, розділ 3 "виконавча влада", ст. 54

Додаток 2

Таблиця 2

Система центральних органів виконавчої влади

№ п/п	Назва	Орган, що визначив повноваження	Документ, в якому вказані повноваження
1	2	3	4
1	Кабінет Міністрів України	Верховна Рада України	Конституція України від 28.06.1996 р.
2	Міністерство агропромислового комплексу України	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Міністерство агропромислового комплексу України" від 15.11.1997 р.
3	Міністерство внутрішніх справ України	Президент України	Розпорядження Президента України "Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України" від 7.10.1992 р.
4	Міністерство вугільної промисловості України	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Міністерство вугільної промисловості України" від 30.12.1994 р.
5	Міністерство економіки України	Президент України	Розпорядження Президента України "Про Положення про Міністерство економіки України" від 16.05.1992 р.
6	Міністерство енергетики України	Президент України	Указ Президента України "Питання Міністерства енергетики України" від 1.12.1997 р.
7	Міністерство закордонних справ України	Кабінет Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України та його кількісний склад" від 18.02.1993 р.
8	Міністерство зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Міністерство зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України" від 27.12.1995 р.
9	Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи	Президент України	Указ Президента України "Про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи" від 28.10.1996 р.
10	Міністерство культури і мистецтв України	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Міністерство культури і мистецтв України" від 9.12.1995 р.
11	Міністерство оборони України	Президент України	Указ Президента України "Положення про Міністерство оборони України" від 21.08.1997 р.
12	Міністерство освіти України	Кабінет Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України "Питання Міністерства освіти України" від 8.07.1991 р.
13	Міністерство охорони здоров'я України	Президент України	Указ Президента України "Про положення про Міністерство охорони здоров'я України" від 17.08.1998 р.

Продовження табл. 2

1	2	3	4
14	Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України" від 10.02.1996 р.
15	Міністерство праці та соціальної політики України	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Міністерство праці та соціальної політики України" від 1.12.1997 р.
16	Міністерство промислової політики України	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Міністерство промислової політики України" від 1.12.1997 р.
17	Міністерство транспорту України	Президент України	Указ Президента України "Положення про Міністерство транспорту України" від 27.12.1995 р.
18	Міністерство фінансів України	Кабінет Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України "Питання Міністерства фінансів України" від 27.02.1993 р.
19	Міністерство юстиції України	Президент України	Указ Президента України "Про затвердження положення про Міністерство юстиції України" від 30.12.1997 р.
20	Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України" від 9.12.1997 р.
21	Державний комітет зв'язку та інформатизації України	Президент України	Указ Президента України "Про Державний комітет зв'язку та інформатизації України" від 3.06.1999 р.
22	Державний комітет інформаційної політики	Президент України	Указ Президента України "Питання Міністерства інформації" від 19.02.1997 р.
23	Державний комітет лісового господарства України	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Державний комітет лісового господарства України" від 12.11.1997 р.
24	Державний комітет рибного господарства України	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Державний комітет рибного господарства України" від 6.11.1997 р.
25	Державний комітет статистики України	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Державний комітет статистики України" від 6.11.1997 р.
26	Державний комітет телебачення і радіомовлення України	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України" від 11.04.1995 р.
27	Державний комітет України з енергозбереження	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Державний комітет України з енергозбереження" від 6.10.1995 р.
28	Державний комітет України з питань науки та інтелектуальної власності	Президент України	Указ Президента України "Про положення про Державний комітет України з питань науки та інтелектуальної власності" від 13.08.1999 р.
29	Державний комітет України з питань розвитку підприємства	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Державний комітет України з питань розвитку підприємства" від 30.10.1997 р.

Продовження табл. 2

1	2	3	4
30	Державний комітет України з фізичної культури і спорту	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Державний комітет з фізичної культури і спорту" від 14.11.1996 р.
31	Державний комітет України по земельних ресурсах	Президент України	Указ Президента України "Про затвердження Положення про Державний комітет України по земельних ресурсах" від 13.05.1996 р.
32	Державний комітет України по матеріальних резервах	Президент України	Указ Президента України "Про затвердження Положення про Державний комітет по матеріальних резервах" від 9.12.1998 р.
33	Державний комітет України по туризму	Кабінет Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про Державний комітет України по туризму" від 12.08.1993 р.
34	Державний комітет України у справах захисту прав споживачів	Президент України	Указ Президента України "Про затвердження Положення про Державний комітет України у справах захисту прав споживачів" від 16.10.1996 р.
35	Державний комітет України у справах сім'ї та молоді	Президент України	Указ Президента України "Про затвердження Положення про Державний комітет України у справах сім'ї та молоді" від 16.06.1999 р.
36	Державний комітет у справах охорони державного кордону України	Президент України	Розпорядження Президента України "Про затвердження Положення про Державний комітет у справах охорони державного кордону України" від 1.12.1992 р.
37	Державний комітет України у справах національностей та міграції	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Державний комітет України у справах національностей та міграції" від 28.10.1996 р.
38	Державний інвестиційно-клринговий комітет	Кабінет Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України "Питання Державного інвестиційно-клрингового комітету" від 9.06.1997 р.
39	Державний комітет України у справах релігій	Кабінет Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про Державний комітет України у справах релігій" від 3.01.1996 р.
40	Антимонаopolний комітет України	Верховна Рада України	Закон України "Про Антимонопольний комітет України" від 26.11.1993 р.
41	Державна митна служба України	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Державну митну службу України" від 8.02.1997 р.
42	Державна податкова адміністрація України	Верховна Рада України	Закон України "Про державну податкову службу в Україні" від 4.12.1990 р.
43	Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку	Президент України	Указ Президента України "Питання Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку" від 14.02.1997р.
44	Національне бюро розслідувань України	Президент України	Указ Президента України "Про Національне бюро розслідувань України" від 24.04.1997 р.
45	Служба безпеки України	Верховна Рада України	Закон України "Про Службу безпеки України" від 25.03.1992 р.
46	Фонд державного майна України	Верховна Рада України	Постанова Верховної Ради України "Про Тимчасове положення про Фонд державного майна України" від 7.07.1992 р.

Продовження табл. 2

1	2	3	4
47	Національне агентство з управління державними корпоративними правами	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Національне агентство з управління державними корпоративними правами" від 2.09.1998 р.
48	Національне космічне агентство України	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Національне космічне агентство України" від 22.07.1997 р.
49	Національна комісія регулювання електроенергетики України	Президент України	Указ Президента України "Питання Національної комісії регулювання електроенергетики України" від 21.04.1998 р.
50	Пенсійний фонд України	Кабінет Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України "Питання Пенсійного фонду України" від 1.06.1994 р.
51	Вища атестаційна комісія України	Президент України	Указ Президента України "Про положення про Вищу атестаційну комісію України" від 25.02.99 р.
52	Головне управління державної служби	Кабінет Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів "Про затвердження Положення про Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України" від 8.09.1994 р.
53	Головне управління Командувача Національної гвардії України	Президент України	Розпорядження Президента України "Про Положення про Головне управління Командуючого Національної гвардії України" від 14.07.1992 р.
54	Головне архівне управління України	Кабінет Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України "Питання діяльності архівних установ України" від 20.10.1995 р.
55	Головне управління геодезії, картографії та кадастру	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Головне управління геодезії, картографії та кадастру" від 3.06.1999 р.
56	Державна служба експортного контролю України	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Державну службу експортного контролю України" від 14.05.1997 р.
57	Комітет з питань садівництва, виноградарства та виноробної промисловості України	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Комітет з питань садівництва, виноградарства та виноробної промисловості України" від 3.02.1998 р.
58	Комітет України з питань стандартизації, метрології та сертифікації	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Державний комітет України по стандартизації, метрології та сертифікації" від 24.05.1996 р.
59	Комітет харчової промисловості України	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Комітет харчової промисловості України" від 5.02.1998 р.
60	Комітет медичної та мікробіологічної промисловості України	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Державний комітет з медичної та мікробіологічної промисловості України" від 30.04.1998 р.

Продовження табл. 2

1	2	3	4
61	Комітет по нагляду за охороною праці	Президент України	Указ Президента України "Про затвердження Положення про Комітет по нагляду за охороною праці" від 9.03.1998 р.
62	Комітет України у справах ветеранів війни та воєнних конфліктів в іноземних державах	Президент України	Указ Президента України "Про затвердження Положення про Комітет у справах ветеранів війни та воєнних конфліктів в іноземних державах при Кабінеті Міністрів України" від 27.11.1997 р.
63	Комітету у справах нагляду за страховою діяльністю	Кабінет Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України "Питання Комітету у справах нагляду за страховою діяльністю" від 14.03.1994 р.
64	Комітет в одного господарства України	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Державний комітет України по водному господарству" від 23.06.1998 р.
65	Комітет України з питань геології та використання надр	Президент України	Указ Президента України "Про затвердження Положення про Комітет України з питань геології та використання надр" від 18.11.1998 р.
66	Комітет України з питань гідрометеорології	Кабінет Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про Державний комітет України з питань гідрометеорології" від 29.05.1996 р.
67	Комітет України з монополії на виробництво та обіг спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Державний комітет України з монополії на виробництво та обіг спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів" від 19.09.1998 р.
68	Національне агентство України з питань розвитку та європейської інтеграції	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Національне Агентство України з питань розвитку та європейської інтеграції" від 23.04.1998 р.
69	Агентство з питань банкруства	Кабінет Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України "Про Агентство з питань залобгання банкрутству підприємств та організацій" від 22.08.1996 р.
70	Агентство з питань спеціальних (вільних) економічних зон	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Агентство з питань спеціальних (вільних) економічних зон" від 17.05.1999 р.
71	Державна авіаційна адміністрація України	Кабінет Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України "Питання Державної авіаційної адміністрації України" від 8.06.1998 р.
72	Державна адміністрація морського і річкового транспорту України	Кабінет Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України "Питання Державного департаменту морського і річкового транспорту України" від 29.02.1996 р.
73	Державна адміністрація автомобільного транспорту України	Кабінет Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України "Питання Державного департаменту автомобільного транспорту України" від 29.02.1996 р.
74	Державна адміністрація ядерного регулювання України	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Державну адміністрацію ядерного регулювання України" від 3.06.1999 р.

Закінчення табл. 2

1	2	3	4
75	Національне агентство з контролю за якістю та безпекою продуктів харчування, лікарських засобів та виробів медичного призначення	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Національне агентство з контролю за якістю та безпекою продуктів харчування, лікарських засобів та виробів медичного призначення" від 29.03.1999 р.
76	Державний департамент ветеринарної медицини	Кабінет Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України "Питання Державного департаменту ветеринарної медицини" від 17.11.1997 р.
77	Державний департамент виробництва та переробки дорожніх металів	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Державний департамент золотовидобувної та золотопереробної промисловості" від 3.08.1998 р.
78	Державний департамент тракторного і сільськогосподарського машинобудування	Кабінет Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України "Про Положення про Державний департамент тракторного і сільськогосподарського машинобудування" від 25.03.1996 р.
79	Державний департамент України з питань виконання покарань	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Державний департамент України з питань виконання покарань" від 31.07.1998 р.
80	Державна комісія у справах випробувань і реєстрації засобів захисту та регуляторів росту рослин і добрив	Кабінет Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про Державну міжвідомчу комісію у справах випробувань і реєстрації засобів захисту та регуляторів росту рослин і добрив" від 28.10.1993 р.
81	Національна комісія з питань повернення в Україну культурних цінностей	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Національну комісію з питань повернення в Україну культурних цінностей" від 16.01.1998 р.
82	Головне контрольно-ревізійне управління України	Верховна Рада України	Закон України "Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні" від 26.01.1993 р.
83	Державна пробірна палата	Кабінет Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України "Питання пробірного контролю" від 6.01.1999 р.
84	Державне казначейство України	Кабінет Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України "Питання Державного казначейства" від 31.07.1995 р.
85	Ліцензійна палата	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Ліцензійну палату" від 16.07.1997 р.
86	Державний департамент з питань електроенергетики України	Президент України	Указ Президента України "Про Державний департамент з питань електроенергетики України" від 25.11.1999 р.
87	Державний інноваційний фонд	Кабінет Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України "Питання Державного інноваційного фонду" від 2.03.1998 р.

Додаток 3

Таблиця 3

Центральні органи виконавчої влади (станом на 1 грудня 2000 р.)

Назва органу виконавчої влади	1	Орган влади, яким визначено компетенцію	2	Документ, яким визначено компетенцію	3
Міністерство аграрної політики України		Президент України		Указ Президента України "Питання міністерства аграрної політики України" від 7.06.2000 р. (без змін)	
Міністерство внутрішніх справ України		Президент України		Указ Президента України "Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України" від 17.10.2000 р. (без змін)	
Міністерство екології та природних ресурсів України		Президент України		Указ Президента України "Питання міністерства екології та природних ресурсів України" від 29.05.2000 р. (без змін)	
Міністерство економіки України		Кабінет Міністрів		Указ Президента України "Про Міністерство економіки України" від 23.10.2000 р. (без змін)	
Міністерство палива та енергетики України		Президент України		Указ Президента України "Про Міністерство палива та енергетики України" від 14.04.2000 р. (без змін)	
Міністерство закордонних справ України		Президент України		Указ Президента України "Про Положення про Міністерство закордонних справ України" від 3.04.1999 р. (без змін)	
Міністерство культури і мистецтв України		Президент України		Указ Президента України "Про Положення про Міністерство культури і мистецтв України" від 9.12.1995 р. (із змінами станом на 27.01.1999 р.)	
Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від Чорнобильської катастрофи		Президент України		Указ Президента України "Про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків чорнобильської катастрофи" від 28.10.1996 р. (із змінами станом на 3.03.2000 р.)	
Міністерство оборони України		Президент України		Указ Президента України "Про затвердження положень про Міністерство оборони України та Генеральний штаб Збройних сил України" від 21.08.1997 р. (із змінами станом на 12.11.1999 р.)	
Міністерство освіти і науки України		Президент України		Указ Президента України "Про Міністерство освіти і науки України" від 7.06.2000 р. (без змін)	
Міністерство охорони здоров'я України		Президент України		Указ Президента України "Про Положення про Міністерство охорони здоров'я" від 24.07.2000 р. (без змін)	

Продовження табл. 3

1	2	3
Міністерство праці та соціальної політики	Президент України	Указ Президента України від "Про положення про Міністерство праці та соціальної політики України" від 1.12.1997 р. (без змін)
Міністерство транспорту України	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Міністерство транспорту України" від 11.05.2000 р. (без змін)
Міністерство фінансів України	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Міністерство фінансів України" від 26.08.1999 р. (без змін)
Міністерство юстиції України	Президент України	Указ Президента України "Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України" від 30.12.1997 р. (із змінами станом на 31.07.2000 р.)
Державний комітет архівів України	Президент України	Указ Президента України "Про положення про Державний комітет архівів України" від 22.03.2000 р. (без змін)
Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України" від 9.12.1997 р. (із змінами станом на 1.08.2000 р.)
Державний комітет України по водному господарству	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Державний комітет України по водному господарству" від 14.07.2000 р. (без змін)
Державний комітет України по земельних ресурсах	Президент України	Указ Президента України "Про затвердження положення про Державний комітет по земельним ресурсам" від 13.05.1996 р. (із змінами станом на 9.03.2000 р.)
Державний комітет зв'язку та інформатизації України	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Державний комітет зв'язку та інформатизації України" від 3.06.1999 р. (із змінами станом на 2.10.1999 р.)
Державний комітет України з енергозбереження	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Державний комітет України з енергозбереження" від 6.10.1995 р. (із змінами станом на 27.01.1999 р.)
Державний комітет України у справах релігій	Кабінет Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про Державний комітет у справах релігій" від 3.01.1996 р. (без змін)
Державний комітет інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України	Президент України	Указ Президента України "Про Державний комітет інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України" від 25.07.2000 р. (без змін)

Продовження табл. 3

1	2	3
Державний комітет лісового господарства України	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Державний комітет лісового господарства України" від 12.11.1997 р. (із змінами станом на 15.09.1998 р.)
Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму України	Президент України	Указ Президента України "Про Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму України" від 31.05.2000 р. (без змін)
Державний комітет промислової політики України	Президент України	Указ Президента України "Про Державний комітет промислової політики України" від 26.04.2000 р. (без змін)
Державний комітет України у справах ветеранів	Президент України	Указ Президента України "Питання Державного комітету у справах ветеранів" від 22.06.2000 р. (без змін)
Державний комітет у справах охорони державного кордону України	Президент України	Розпорядження Президента України "Про Державний комітет у справах охорони державного кордону України" від 1.12.1992 р. (із змінами станом на 1.02.2000 р.)
Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації України	Президент України	Указ Президента України "Про Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації України" від 26.07.2000 р. (без змін)
Державний комітет статистики України	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Державний комітет статистики України" від 6.11.1997 р. (із змінами станом на 14.06.2000 р.)
Вища атестаційна комісія України	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Вищу атестаційну комісію" від 25.02.1999 р. (без змін)
Національне космічне агентство України	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Національне космічне агентство" від 22.07.1997 р. (із змінами станом на 1.08.2000 р.)
Пенсійний фонд України	Кабінет Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України "Питання Пенсійного фонду України" від 1.06.1994 р. (із змінами станом на 19.10.1999 р.)
Головне контрольно-ревізійне управління	Верховна Рада України	Закон Верховної Ради України "Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні" від 26.01.1993 р. (без змін)
Державне казначейство України	Кабінет Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України "Питання Державного казначейства" від 31.07.1995 р. (із змінами станом на 17.02.1999 р.)
Антимонопольний комітет України	Верховна Рада України	Закон України "Про Антимонопольний комітет України" від 26.11.1993 р. (без змін)

Закінчення табл. 3

1	2	3
Державна податкова адміністрація України	Президент України	Указ Президента України "Про затвердження Положення про Державну податкову адміністрацію України" від 13.07.2000 р. (без змін)
Державна митна служба України	Президент України	Указ Президента України "Про Державну митну службу України" від 29.11.1996 р. (із змінами станом на 1.10.1998 р.)
Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва	Президент України	Указ Президента України "Питання Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва" від 25.05.2000 р. (без змін)
Національна комісія регулювання електроенергетики України	Президент України	Указ Президента України "Про заходи щодо забезпечення діяльності Національної комісії з питань регулювання електроенергетики України" від 14.03.1995 р. (із змінами станом на 1.02.1999 р.)
Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку України	Президент України	Указ Президента України "Про Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку України" від 14.02.1997 р. (із змінами станом на 7.08.1999 р.)
Державний департамент України з питань виконання покарань	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Державний департамент України з питань виконання покарань" від 31.07.1998 р. (із змінами станом на 12.06.2000 р.)
Фонд державного майна України	Верховна Рада України	Постанова Верховної Ради України "Про Тимчасове положення про фонд державного майна України" від 7.07.1992 р. (із змінами станом на 21.05.1997 р.)
Служба безпеки України	Верховна Рада України	Закон України "Про Службу безпеки України" від 25.03.1992 р. (із змінами станом на 13.01.2000 р.)
Управління державної охорони України	Президент України (текст не для друку – відсутній)	Указ Президента України – нечинний
Головне управління державної служби України	Президент України	Указ Президента України "Про Положення про Головне управління державної служби України" від 2.10.1999 р. (із змінами станом на 21.03.2000 р.)

Список використаних джерел

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. - 1996. - № 30.
2. *Калитенко А., Поповкін В.* З досвіду економічного районування // Стратегія політики і політичний аналіз. - 1992. - Вип. 12.
3. *Поповкін В., Калитенко А., Розинка В.* Рівні соціально-економічного розвитку України. - К., 1994.
4. *Поповкін В.* До концепції державної регіональної економічної політики. - К., 1995.
5. *Кравченко В.* Територіальний устрій та місцеві органи влади // Стратегія політики і політичний аналіз. - 1995. - Вип. 45.
6. *Гурне Б.* Державне управління / Пер. з фр. В. Шовкуна. - К., 1993.
7. Комунальні рівні в Баварії: комунальний устрій та вибори. Персонал в комунальному правлінні: Пер. з нім. К. Грицяка. - К., 1995.
8. *Лійпгарт А.* Чотири основних рози демократії // Освіта виборців в Україні: плани на майбутнє. - К., 1995. - С. 17, 21, 24.
9. *Литвин В.* Політична арена України: дійові особи та виконавці. - К., 1994.
10. *Сінкотт Г.* Що таке демократія? // Освіта виборців в Україні: плани на майбутнє. - 1995. - С. 24.
11. *Чиркин В.Е.* Элементы сравнительного государственоведения. - М., 1994. - С. 38.
12. *Бердяев Н.* Философия неравенства // Русское зарубежье. Власть и право. - Л., 1991. - С. 57.
13. Український парламентаризм: минуле і сучасне. - К., 1999. - С. 67-99.

14. *Рыжов В.С.* О судьбе государственного управления // Государство и право. - 1999. - № 2. - С. 14-22.
15. *Алехин А., Кармолицкий А., Козлов Ю.* Административное право Российской Федерации. - М., 1997. - С. 7.
16. *Бельский К.С.* О функциях исполнительной власти // Государство и право. - 1997. - № 3. - С. 14-21.
17. *Курашвили Б.* Очерк теории государственного управления. - М., 1987.
18. *Афанасьев В.* Некоторые проблемы управления в развитом социалистическом обществе // Научное управление обществом. 1980. - Вып. 13. - С. 77.
19. Социальные и государственно-правовые аспекты управления в СССР. - К., 1978.
20. *Старосьцяк Е.* Элементы науки управления. - М., 1985.
21. *Тихомиров Ю.* Власть и управление в социалистическом обществе. - М., 1968.
22. *Годунов А.* Введение в теорию управления. - М., 1967.
23. *Дунаев З.* Место и роль управления производством в системе общественных отношений // Вестник Моск. ун-та. Серия экономики. - 1962. - № 6.
24. *Олигин-Нестеров В.* Использование экономических законов социализма и управление социалистическим производством. - М., 1967.
25. *Афанасьев В.* Научное управление обществом. (Опыт системного исследования). - М., 1973. - С. 36.
26. *Бачило Й.* Функции органов управления. - М., 1976.
27. Проблемы эффективности работы управленческих органов. - М., 1973.
28. *Петров Г.* Основы советского социалистического управления. - Л., 1974.

29. *Курашвили Б.* Проблемы теории государственного управления в условиях совершенствования развитого социализма: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. - М., 1986.
30. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація / Відп. ред. - проф. Н.Р. Нижник. - К., 1998. - С. 7.
31. *Аверьянов В.* Функции и организационная структура органа государственного управления. - К., 1979.
32. *Авер'янов В., Крупчан О.* Виконавча влада: конституційні засади і шляхи реформування. - Х., 1998.
33. *Нижник Н.* Правове регулювання державно-управлінських відносин // Правова система України: теорія і практика. - К., 1993.
34. *Тихомиров Ю.А.* Управление делами общества: объекты и субъекты управления в социалистическом обществе. - М., 1984.
35. *Крупчан О.* Конституційний статус виконавчої влади. - К., 1996.
36. *Цветков В.В.* Теоретичні і методологічні передумови аналізу проблеми управління // Правова держава: Зб. - К., 1994.
37. *Атаманчук В.* Обеспечение рациональности государственного управления. - М., 1990.
38. *Чиркин В.* Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. - 1995. - № 8. - С. 65.
39. *Титарчук В.* Реформування державної влади в Україні: деякі аспекти // Право України. - 1997. - № 11.
40. *Шумський П.* Місце прокуратури в системі державних органів // Право України. - 1995. - № 2. - С. 13.
41. *Михесенко Р.* Виконавча влада і конституційні статуси Президента України та Кабінету Міністрів України // Право України. - 2000. - № 8. - С. 25.
42. *Цветков В.В.* Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. - К., 1998. - С. 57.

43. *Шаповал В.* Конституційно-правовий механізм державної влади в незалежній Україні // *Право України.* - 1997. - № 1. - С. 32.
44. *Концепція адміністративної реформи в Україні.* - К., 1998.
45. *Укази Президента України від 15.12.99 №№ 1572 та 1573 // Електронний інформаційний бюлетень. Бібліотека баз даних. Випуск 01.03.2000.*
46. *Крупчан О.Д.* До питання реалізації компетенції органів виконавчої влади: теоретичний аспект: Наукові засади вирішення організаційно-правових проблем адміністративної реформи в Україні // *Наук. доп.* 1999. - С. 23.
47. *Кузнецов И.Н.* Компетенция высших органов власти и управления СССР. - М.: Юрид. лит., 1969. - С. 13-21.
48. *Тихомиров Ю.А.* Курс административного права и процесса. - М., 1998.
49. *Панейко Ю.* Теоретичні основи самоврядування. - Мюнхен, 1963. - С. 89-91.
50. *Борденюк В.І.* Деякі проблеми законодавчого визначення повноважень місцевого самоврядування в Україні. Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність. - К., 1997.
51. *Грицяк І., Кампо В.* Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні: проблеми і перспективи // *Розбудова держави.* - 1993. - № 8. - С. 7-22.
52. *Манохин В.* Советская государственная служба. - М., 1996. - С. 72.
53. *Алехин А., Козлов Ю.* Административное право Российской Федерации. - М., 1995. - Ч. I.
54. *Вебер М.* Основные социологические понятия // *Избр. произ.* - М., 1990.
55. *Вебер М.* Политика как призвание и профессия // *Избр. произ.* - М., 1990. - С. 64, 72, 87.

56. *Зионин Л.* Бюрократия как структурная единица аппарата государственного управления. - М., 1990. - С. 44-46.
57. *Вебер М.* Протестантская этика и дух капитализма. - М., 1989. - С. 161-163.
58. *Авер'янов В.* Органи виконавчої влади в Україні. - К., 1997.
59. *Рябов С.* Державна влада: проблема авторитету й легітимності. - К., 1997. - С. 65.
60. *Авер'янов В., Крупчан О.* Апарат державного управління. - К., 1986.

ЗМІСТ

Глава I	
Державна влада й адміністративна реформа ...	11
Глава II	
Організація державної влади і державного управління	20
Глава III	
Особливості організації виконавчої влади в Україні	45
Глава IV	
Організація і діяльність місцевих органів виконавчої влади	93
Глава V	
Державна служба як складова системи державного управління і бюрократія	105
Додатки	114
Список використаних джерел	126

Наукове видання

Крупчан Олександр Дмитрович

Організація виконавчої влади

Монографія

Київ, видавництво УАДУ

Відповідальна за випуск *Н.А. Гегеля*
Редактор *С.М. Шиманська*
Коректор *Т.В. Пантелеймонова*
Комп'ютерна верстка *Ю.О. Куценко*

Підписано до друку 26.12.2001 р.
Формат 60 x 84 ¹/₁₆. Тираж 300 пр. Обл.-вид. арк. 6,5.
Ум. друк. арк. 7,2. Папір офсет. № 1. Гарн. Таймс. Офс. друк.
Зам. № 028.

Видавництво Української Академії державного управління
при Президентові України.
03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 446-94-36.
E-mail: vydav@academy.kiev.ua.

Свідоцтво серії ДК № 24 від 31.03.2000 р.

Видруковано з оригінал-макета у видавництві
Української Академії державного управління
при Президентові України.
03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20.