

Н. НИЖНИК

УКРАЇНА - ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ,
ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ.

ІНТЕЛЕКТУАЛЬНИЙ
ЗАЛ

Українська Академія
державного управління
при Президенті України

БІБЛІОТЕКА

ІНВ. № _____

Київ, 1997

1. Вступ

Зьогодні Україна переживає складний період становлення держави, побудову критого, демократичного суспільства, реформування державного управління. У ізку з цим надзвичайно важливо зрозуміти глибину і складність реальних проблем східного періоду, зрозуміти його закономірності та врахувати їх у реформах системи жавного управління.

Широкомасштабна адміністративна реформа має мету і спрямована на прискорений ехід від авторитарної до демократичної системи, на модернізацію державно-авлінських відносин, на формування нового типу системи публічного та іністративного права, що відповідає сучасним вимогам та реаліям.

Розвиток Української держави має прямий виріпальний вплив на формування жавного управління. Він вкпочає такі основні напрями:

Формування національної Української державності, її звільнення від влади бувдих ізних структур;

Сорінна зміна у функціях та повноваженнях законодавчої і виконавчої влади;

Забезпечення бездечного і вільного існування та розвитку людини і громадянина, їх еріального благополуччя і способу життя, що гідне сучасної людини. Діяльність жави має спрямовуватися на створення умов, що сприяють максимальному розвитку івдуальних здібностей, ініціативі і самостійності, прогнозуванню та плануванню ьності громадян.

Тереоорієнтація на пріоритет прав і свобод людини по відношенню до інтересів держави іагає визнання того факту, що людину робить вільною тільки власність і достаток. Це, ою чергу, потребує корінної трансформації соціального призначення державної влади. Політична система в Україні ще надто далека від нормальних демократичних стандартів: поділ влад, багатопартійності, повного пріоритету прав і свобод особи, панування ва у всіх сферах життя суспільства.

Багатопартійність ще не стала реальністю. Адже ті групи політичних одиодумців, що е іттю визначили свою соціальну базу, на які прошарки вони спираються, чні інтереси ажають. Програмні вимоги більшості партій розпливчаті і нереальні, а їх роль у ітичному житті мало помітна. При такому стані окремих елементів важко говорити і нормальну партійну систему, що передбачає взаємозв'язок і взаємозалежність партій, іадарювання. До цього часу в Україні формування державно-владних механізмів сже не піддається впливу міжпартійної боротьби. Тому вироблення політичної стратегії, грими і т.д. лягає на державний механізм, який до цього також не підготовлений. Звідси авжди різносторонні обгрунтовані державні заходи, іпколи вони спонтанні і т.д.

Тротириччя і конфлікти між законодавчою і виконавчою владами річ у демократичному ільстві немінуча. Але коли недовіра переходить у домінанту у відносинах між органами жавної влади, нормальне управління суспільством стає неможливим.

Іа периферії політичного життя знаходиться судова влада, яка як влада, що не іймається народом.

Закони та укази Президента часто "не працюють". Основна причина не стільки у їх сті, як в тому, що "роботу" закону суспільство продовжує розуміти по-старому, в оритарно-розпорядчному еислі. Філософія нового українського законодавства має і приєдиново нова. Воно лише створює умови, та можливості для соціально-корисної, кочувальної їм діяльності.

У постгалитарний період раціональну послідовність розвитку державності дотримати южливо. Все приходить ся робити зразу. Для викоріщення тоталітаризму необхідно

суттєво обмежити державний інтервенціонізм, “зв’язати” державу прагнучи інституціоналізувати гарантії індивідуальної свободи і власності. Одночасно загальний політичний контекст сучасності потребує, щоб держава здійснювала економічний, соціальний захист населення. Причому, у суспільстві, де більшість членів звикло до державного патерналізму, було позбавлено власності та економічної активності, зневага державою соціальних функцій може привести до політичних потрясінь. Тому в Україні спостерігається постійна конфронтація принципів ліберально-демократичної, правової і соціальної держави.

Великого значення набуває об’єднуюча роль держави. Тільки при впливі держави політичні, економічні і соціальні відносини може бути досягнуто реальне перетворення суспільства. Державна влада та державне управління - ключові проблеми політичної історії людства. Вони завжди складні, багатовимірні. В сьогоденній Україні, що переживає складний і відповідальний стан переходу до нових суспільських форм, реформування системи державної влади, та державного управління, має велике практичне значення. Укrajина виявилася перед необхідністю вироблення нової моделі держави, формування і реалізації реорганізування системи державної влади та державного управління в умовах соціальної кризи, що охопила економічну і духовну сфери, різних змін зовнішніх політичних і геополітичних реалій, які послідували за розпадом СРСР, і наспіши у напрямку несприятливих тенденцій у сфері регіональної політики.

Конституційна реформа в Україні виявила протиріччя між цілями та засобами формування сучасної Української держави. Цілі, безумовно, великі: утвердження в Україні суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, розподілу влади, вищої цінності прав і свобод людини, місцевого самоврядування і т.д. Складність в тому, що разом із зміною цінностей держави не ставляться цілі розвитку суспільства. Реальні засоби досягнення цих цілей стають все більш проблематичними, оскільки зникає здатність державної влади контролювати деякі життєво важливі процеси в суспільстві: скорочуються джерела підтримки матеріального, фінансового та духовно-культурного потенціалу держави. При цьому неясне забезпечення, з боку державної влади управління, дотримання законів, не сприятиме досягненню України статусу правової держави, а відсутність засобів фінансування соціальних програм не приведе суспільство до соціальної держави.

Держава має не просто проголосити про побудову соціальної держави, але і виробити механізми її розвитку. Завдання полягає в тому, щоб як можна швидше покласти тенденцію до посилення протиріччя між цілями та засобами державного бутівства в Україні. Цілями, що проголошені в Конституції України, мають відповідати адекватні засоби, особливо засоби що випливають із раціональної організації державної влади, її системного утворення.

Держава - це засіб інтеграції і стабілізації усього суспільства, і в першу чергу виконує загальносоціальні функції. Роль об’єднуючої функції держави має збільшуватися, адже вона надає їй все більшу стійкість.

Генеральною тенденцією у розвитку сучасних функцій держави є саморегульовані засади самоорганізації і самодіяльності, отже Українській державі на сьогоденній стадії характерні наступні внутрішні функції: забезпечення народовладдя, економічна, соціальна, обкладання податками, екологічна, охорона прав і свобод громадян, забезпечення законності і правопорядку, культурно-виховна. До зовнішніх функцій відносять інтеграцію у світову економіку, зовнішньоекономічне партнерство та державна підтримка іноземних інвестицій; оборона держави, міжнародна охорона навколишнього середовища, підтримка світового правопорядку, співробітництво з іншими державами у вирішенні глобальних проблем сучасності (економічної, сировинної, енергетичної, демографічної та ін.)

Перехідний період суспільства, особливо потребує інтеграційних, стабілізаційних, ініціативних, регулятивних, мобілізаційних та інших функцій держави. Функції середніх органів державного управління можуть бути чітко і правильно визначені і умілі лише на базі загальних функцій держави. Так, суспільство і економіка стали удвічі та відкритішими для всього світу. Щоб пристосуватися до зміни, що відбуваються, держава має змінитися, а також змінити свої інститути, структури і процедури.

Визначним є питання збереження, підтримки і подальшого розвитку Української держави як єдиного цілого. Складність не вичерпується тим, що держава живе в умовах п'ятих протистоянь, нестабільності, юридичної невизначеності відносно між центром і регіонами (АР Крим, області, райони), дії ряду факторів, що знижують рівень авляємості Україною. Необхідна розробка чітких цілей і орієнтирів державного вчинства, що відповідають вимогам гуманізму та ефективності.

Розробка загальної моделі сучасної демократичної держави в Україні, визначення та закріплення характеру взаємовідносин між її основоположними елементами і елементами, а також визначення важливих пріоритетів та шляхів державного ормування є одним із напрямків реформи. Сьогодні територіальна визначеність та авляємість залишаються важливими атрибутами держави, необхідною умовою мального існування та розвитку суспільства. Ключовим напрямком реформи є підвоєння здійснення принципу верховенства права і закону, забезпечення їх неухильного римання всіма громадянами, громадськими та державними інститутами, формування стурти поваги до правопорядку. Міцний правопорядок - необхідна умова не лише ституціоналізму і стабільної демократії, але ефективного виконання будь-яким гитутам держави своїх основних функцій. Без цього в державному управлінні южливий будь-який прогрес. Створення діючого механізму реалізації принципу ховенства права і закону різними органами держави - це лише одна сторона справи. та сторона - повага права і закону населенням, формування правосвідомості адекватної асній державності.

Держава - багатофункціональна соціальна система, що представляє собою цілий арсенал гтутів, регулюючих відносини між громадянами, організаціями та державними уктурами. Вона може виступати: по-перше, як форма суспільства; по-друге, як форма єднання людей на певній території; по-третє, як форма об'єднання людей через аддинство; по-четверте, як виразник, або представник загальних інтересів і цілей, по-те, як виразник загальної волі; по-шосте, як апарат легітимності, апарат примусу; по-ме, як форма самоврядування в суспільстві і по-восьме, як суб'єкт світового стовариства.

Управління - це саме той основний елемент, який постійно присутній у відносинах всієї жавної структури та координує процеси самоврядування, надаючи їм певний напрямок.

: управління держава була б неможлива, вона просто б розвалилась. Разом з тим ллес реформування державного управління - складний та важкий.

Під реформою державного управління потрібно розуміти здійснення цілеспрямованих створень, перебудови, удосконалення результатом яких є поступове формування нової теми державного управління, або поява у існуючій системі нових якостей, рис або тевих ознак.

В умовах перехідного періоду відкрився цілий пласт деструктивних, негативних сторів, що гальмують реформу, створюють кризову ситуацію і підривають умови більшого розвитку. Сучасна адміністративна реформа, якщо її розглядати з позиції

системного підходу, потребує розкриття як позитивних так і негативних, об'єктивних суб'єктивних факторів, що сприятиме запобіганню помилок при формуванні і державної системи управління. Управління процесом адміністративної реформи по своїй означє створення сприятливих умов для розвитку та дії позитивних факторів блокування гальмівних, негативних.

Визначальним позитивним фактором адміністративної реформи є те, що адміністрація реформа провадиться державою, яка відкрито проголошує те, що не вважає є інструментом насилья в руках тоталітарного режиму. Конституція України проголосила прихильність держави демократії та усім принципам правової держави. Розвиток принципів передбачає включення в орбіту реформи таких важливих факторів як суспільство та національна злагода, соціальний захист особи, панування права, розподіл влад, захист цілісності держави, поглиблення самоврядних засад, блокування сепаратизму.

В Конституції України структура влади і принципи її організації, права і свободи людини і громадянина вперше закріплені на основі концепції природного права. Після здійсненого переходу до нового праворозуміння з позицій загальнолюдських цінностей, нові принципи і інститути права ще не мають адекватної основи в структурі суспільної свідомості народу, правозастосовуючої практики і т.д. Звідси їх низька ефективність байдужість народу до політики і праву, по використанню конституційних прав і свобод. Уявляється, що до числа важливих проблем також відносяться наступні фундаментальні питання. Це проблеми розвитку адміністративної реформи в контексті реальної демократії. Це питання відкриває шляхи усунення кризи закону і законодавчого процесу. Консенсуальна демократія як основа адміністративної реформи - це засіб взаємної суспільно-політичної оцінки державно-управлінських явищ і ревізії управлінських дій усіх суб'єктів державного управління, політичного і правового процесів в режимі діалогу компромісу і співробітництва. В юридичному плані консенсуальна демократія ґрунтується на механізмі обов'язкових консультацій і публічно-правових угод, в рамках яких усі учасники державно-управлінських відносин мають рівні можливості впливу і прийняття рішень, симетричні обов'язки на їх виконання.

Державне управління буде здійснюватися успішно лише в тому випадку, якщо йому на допомогу придуть структури громадянського суспільства. Державні органи мають трансформувати їх вимоги в державну політику і закони, а потім реалізують політику і закони. Цей механізм взаємодії розповсюджується на широку участь усього суспільства у формуванні державної політики.

Адміністративна реформа має метою зробити державний апарат простішим, ближчим більш пристосованим до сьогодення. Спрокувати відносини між громадянами та державним апаратом і покращити якість цих відносин - реальна необхідність. З об'єктивного боку гальмівні фактори коріняться не лише в необгрунтованих діях виконавчої влади, але і в негативних аспектах законотворчості. Низький рівень цілого ряду законів, поспішна їх зміна, неузгодженість законів з програмами реформи, що проходять в Україні, можуть привести в значній мірі до відставання реформи. До числа негативних факторів потрібно віднести деформовану суспільну думку, що є причиною конфліктів, протиріч, розводять по різні сторони вимоги прийняття законів і сподівання членів суспільства.

У тоталітарній масовій свідомості відсутня звичка та вміння захищати свої права. Тому в законодавчих актах необхідно детально та розгорнуто закріпити обов'язки державних органів, що зв'язані з реалізацією прав громадян і організацій. Не можна не враховувати і суб'єктивні фактори - це радикально-тоталітарний характер антиреформаторської опозиції, загальна низька політична і майже відсутня правова культура.

Реформа - організаційна дія, отже її реалізують державні службовці. Технологія форового забезпечення реформи полягає також у швидкому формуванні державно-управлінської еліти, зменшенні можливостей неконтрольованого діяння керівників в іонах України.

Тому важливою організаційною умовою кадрового забезпечення адміністративної форми потрібно вважати поєднання реформаторського верху із стійким складом єдиної та нижчої виконавчої ланки.

Перспектива адміністративної реформи залежатиме від механізмів адаптації до формацийних перетворів - це спеціально організує та провадить зверху акції за такими триками. По-перше, це превентивні (запобіжні) заходи, що забезпечуватимуть реформи айбільш безболісному режимі; По-друге, - заходи, що необхідні для зняття соціальної труги в ході реформ (надання різних видів соціальної підтримки, включаючи знавчання державних службовців); По-третє, державна цільова підтримка структурної збудови державного управління. По-четверте, - створення соціально-психологічного мату, що дозволяє людям чітко представляти власну перспективу (і усвідомлювати її законмірну) і сприяючи активізації індивідуальних дій.

Держава має забезпечити максимальпо можливе ознайомлення населення із специфікою ття в тих нових об'єктивних обставинах і в тому новому правовому середовищі, які та від імені самого населення пропонує.

Нарешті особливої уваги заслуговують матеріальні фактори реформи. Матеріально-спічне забезпечення адміністративної реформи має бути функцією кількох державно-управлінських структурних утворень. Необхідно визначити першочергові заходи, які цільно вирішити в ході адміністративної реформи матеріально-технічної сфери, що зводила б визначити як фінансові, так і інші види ресурсів.

Адміністративна реформа має створити державу одночасно сильну і близьку, просту відносинах із суспільством. Державу яка слухає, розуміє і з якою може вести діалог її змадянини.

Держава має стати гарантом суспільної єдності надії, рівного доступу до дотримання ав, захисту інтересів України в світі.

Реформа державного управління повинна мати активний, плановий характер. У відповідності із вище зазначеними цілями існуючий державно-управлінський стан має слідовно та цілеспрямовано змінюватися. Цей процес має бути регульованим.

На І етапі (1997-1999 роки) можуть бути реалізовані завдання завершення формування типутів держави, інститутів громадянського суспільства, основ сучасної системи коподавства.

На II етапі (2000-2003 роки) потрібно відпрацювати державні механізми ефективного нкціонування усіх управлінських інститутів, процедур дії державного управління та долаючи колізії і конфліктів в сфері управління. Має бути забезпечено подальше двищення управлінської культури громадян, державних службовців та вміле користання ними прав і свобод.

Втілення в життя Концепції адміністративної реформи в Україні потребує вирішення того комплексу практичних заходів (організаційних, правових, інформаційних та інших), стематизованих за напрямками та етапам, тому доцільно прийняти Національну юграму з реалізації реформ державного управління в Україні. Вона дозволить визначити шлях виходу з кризи, обґрунтувати напрямки оновлення державно-управлінських інститутів та систем цінностей у різних сферах державного регулювання нашого спілства. Програмний підхід дозволить своєчасно вносити коректування та доповнення, о сприятиме своєчасній зміні та оновленню державного управління в Україні.

2. Державне управління в Україні: цілі, принципи, функції.

Історія та сучасна практика свідчить, що жодна країна не обходиться без державного управління.

Державне управління в Україні сьогодні має своїм об'єктом суспільство перехідного періоду, якого в історії фактично не було, оскільки процеси капіталізації і демократизації суспільства радянського типу здійснюються вперше. Разом з тим, система управління має бути адаптована до інтересів різних прошарків та груп посткомуністичного суспільства, не допускати соціального антагонізму.

Конституція України не застосовує поняття "державне управління". У намаганні відійти від системи глобального державного вливання на розвиток економіки в умовах перехідного періоду, коли переважає державна власність в системі національної економіки законодавець відмовився від адміністративно-правового та соціального розуміння терміну "управління". Крім того, із державної влади виведено місцеве самоврядування.

Це породило немало складнощів у реалізації повноважень органами державної влади особливо виконавчої та створило комплекс потреб, які потрібно вирішувати в нормативних організаційних планах.

Відсутній зв'язок між конституційними положеннями про гарантії єдності центральної влади та органів державної влади на місцях.

Різна трактовка державного управління звузила сферу державного управління тільки до державного сектору економіки, що часто буває у системах галузевого управління, при постійному витісненні державної власності у інші сектори господарства не можу забезпечити балансу форм власності з врахуванням специфіки окремих галузей господарства та соціального розвитку.

Термін "управління" практиками вживається як командний механізм суспільної системи і його функціонування з метою забезпечення її безпеки, процвітання, цілісності, упорядкованості та стійкого існування. При цьому обов'язково маєтись на увазі державницька ідеологія, в залежності від якої може формуватися в умовах демократії механізм обліку волі народу та ступеню відповідальності влади.

Розділяючи позицію, згідно якої державне управління здійснюється усіма гілками влади, підкреслимо, що пріоритет в організації і відповідальності за результат стану суспільства та його реалій покладається на виконавчу владу.

Раніші питання про співвідношення виконавчої влади та державного управління не виникало, тому що ці два поняття отожденовалися. Сьогодні потрібно враховувати, що виконавча влада це здебільшого категорія політико-правова, в той час як державне управління - організаційно-правова. Право на життя мають обидві державно-правові категорії, не дивлячись на те, що в Конституції України не має згадки про державне управління. Державне управління - реальність, без якої не може працювати державно-владний механізм. Але Конституція і чинне законодавство України не запропонували синоніму державного управління, тому що в них нічого не говориться, наприклад, про виконавчу діяльність; суб'єкти цієї діяльності в наявності, а характер її не визначений. Між тим система розподілу влади виходить із того, що кожна гілка єдиної державної влади реалізується в діяльності її суб'єктів. Тому державне управління за своїм призначенням і представляє собою вид державної діяльності, в рамках якого практично реалізується державна влада.

Отже державне управління - цілеспрямований, організуючий, регулюючий вплив, діяння держави (через систему її органів та посадових осіб в них) на суспільні процеси, лідомість, поведінку і діяльність людей. Воно здійснюється в межах суб'єктивного фактору (суспільства) і представляє собою управляючий вплив діяння одних людей, що організовані у владній структурі, на інших, головним чином зайнятих у сферах відтворення матеріальних, соціальних та духовних продуктів. Місце і роль державного управління у суспільстві визначається тим, що воно:

а) у своєму існуванні спирається на владу - організовану силу суспільства, здатну до примусу;

б) розповсюджує свій вплив на суспільство, піддаючи управлінському впливу його важливі "вузлові" процеси, явища і взаємозв'язки;

в) діє системно, оскільки з'єднує функціонування двох складних структур - державного апарату управління і публічних проявів суспільства.

Дуже часто термін "державне управління" підміняється терміном "регулювання", а останнє ототожнюється з "правовим регулюванням". Регулювання - 1) підпорядкування певному порядку, правилу, упорядкування; 2) встановлення правильної взаємодії частин механізму в будь-якій системі. І Правове регулювання - діяльність держави (уповноважених нею органів) по виданню юридичних норм поведінки людей, обов'язкових для виконання, які забезпечуються можливостями державного апарату.

Застосовуючи практикою поняття "державне управління", "виконавча влада", "правове регулювання" - це умова і джерело багатства, показник динаміки життя. Усі вони мають право на життя.

Тому, перш за все потрібно забезпечити реалістичне врахування фактору часу у всіх процесах державного будівництва України та становлення нового суспільно-політичного ладу.

Сутність нової Української державності у певній мірі сформована у Конституції України, де відмічено такі важливі властивості держави, як "суверенна, незалежна, правова, демократична, соціальна", які українське суспільство має розкрити теоретично, практично реалізувати в життя і розвинути.

Розглядаючи різні аспекти державного управління доцільно виходити із необхідності реалізації наступних цілей управління державою. В якості стратегічної цілі може бути перехід України на модель стійкого соціально-економічного розвитку, що передбачає:

- створення народу України середовища проживання, що відповідає історичним, духовним та матеріальним потребам, що склалось та забезпечення їх безпеки;

- повне розкриття творчого та ділового потенціалу людей, зацікавлених у результатах своєї праці, гармонійно вписаної в державну концепцію управління, співвідіння особистих і державних інтересів;

- вихід України в число безумовних лідерів серед країн світу, що рухаються по шляху стійкого розвитку;

- досягнення соціальної стабільності суспільства.

В якості першочергових цілей можна розглядати:

- ефекtywне подолання у короткі строки і з мінімальними затратами системної кризи;

- відновити виробництва та добробут більшості людей на основі науково-технічного прогресу, розширення відтворення та управління народним господарством;

- відтворення систем життязабезпечення суспільства та усіх видів соціального захисту;

- завершення формування нового типу державності України;

- створення організаційно-правових умов для розвитку закріплення відносин між

різними формами власності, що необхідно у становленні сучасної ринкової економіки

- формування та зміцнення суспільних інститутів, що забезпечують стійкий та надійний демократизм суспільства і держави;

- створення та підвищення в житті соціальних і адміністративно-правових регулятор гарантуючих конституційно проголошений комплекс прав, свобод і обов'язків громад України;

- формування та практичне здійснення державної політики, направленої на модернізацію усіх сторін господарського життя держави, підвищення добробуту людей, розвиток освіти науки і культури в суспільстві, збереження і відновлення середовища проживання;

- здійснення організаційних, правових, економічних, інформаційних та інших заходів і розвитку та використання можливостей потенціалу суспільства;

- забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки, сприятливих умов для життєдіяльності України, налагодження взаємопроникнення та рівноправного співробітництва з усіма державами світового співтовариства;

- досягнення гармонійного, збалансованого та взаємозв'язаного розвитку територій регіонів у взаємодії їх з центральною державною владою.

Важливо побудувати "дерево" цілей державного управління, у якому б були стратегічні оперативні і тактичні цілі, кінцеві і проміжні, загальні та локальні, віддалені і близькі, що безпосередньо узгоджувались, поєднувались та представляли певну логічну цілісність. Важливо також їх з'єднати із засобами, ресурсами, методами і формами їх реалізації.

Ключовою проблемою сучасного державного управління в Україні є проблеми вироблення та становлення сучасних принципів державного управління. Великі теоретичні і практичні протиріччя спостерігаються і у питаннях, що відносяться до проблем принципів державного управління. Сьогодні проблема принципів часто ігнорується, багаторазово перетворює та трансформації в державному управлінні відбувається суб'єктивно. Відсутній цілісний, комплексний підхід по створенню і зміни державних структур. В результаті суспільство майже не відчуває впливу апарату державного управління. Криза виробництва та кореспондуючий їй ріст злочинності також є наслідком ігнорування проблеми принципів державного управління, на підставі рішення якої можна дати державному управлінню необхідні системні характеристики, забезпечити його раціональність, дієвість і ефективність.

Принципи державного управління представляють собою об'єктивні закономірності і відносини суспільно-політичної природи, що визначають зміст, організаційну структуру та життєдіяльність компонентів державного управління. Принципи управління виступають у вигляді певних наукових положень, закріплених у своїй основі правом та застосовуються у теоретичній і практичній державно-управлінській діяльності людей. Обґрунтування принципів нового державного управління в Україні, їх систематизація і розробка конкретних механізмів є науковою проблемою, що потребує глибоких досліджень.

Виявити принципи нового, демократичного державного управління України, описати їх у понятійній та достовірній формі, певним чином систематизувати та розробити конкретні механізми їх використання - складне завдання.

Сьогодні можна визначити наступні групи принципів:

1. Суспільно-політичні принципи, що відображають та розкривають соціальну природу державного управління, його детермінованість і обумовленість суспільством. Систему цих принципів характеризують демократизм, законність, об'єктивність, гласність.

2. Структурні принципи, що сінтезовані через дослідження функціональної та організаційної структур державного управління. До них відносяться:

- **функціональний** - сутність якого заключається в тому, щоб потребу розглядати як упітьє функцій, які потрібно виконати для її задоволення;
- диференціація та фіксування функцій шляхом видання правових норм;
- сумісність функцій;
- концентрація функцій;
- необхідна (по відношенню до управлінських об'єктів);
- комбінування функцій;

- відповідність функцій потребам і запитам управлінських об'єктів.

Особливого значення набувають принципи: оптимізації управління, що дозволяє сконалповати структуру управлінського об'єкта та підвищує його функціональні властивості, що підвищує ефективність управляємої системи. Сьогодні цей принцип диктує обхідність скорочення галузевих ієрархічних рівнів управління, зменшення тяментуючої ролі державного апарату, що скоує самостійність та ініціативу, сконалнення структури управління державних установ і організацій.

Системний - коли будь-яка система (об'єкт) розглядається як сукупність ємозв'язаних елементів, що мають вихід (ціль), вхід, зв'язок з зовнішнім середовищем, зротній зв'язок.

Комплексний - при його застосуванні мають враховуватися технічні, екологічні, економічні, організаційні, соціальні, психологічні, та при необхідності інші аспекти равління і їх взаємозв'язки.

Інтеграційний - націлений на дослідження та посилення взаємозв'язків: а) між окремими системами і елементами системи управління, б) між стадіями життєвого циклу об'єкта равління, в) між рівнями управління по вертикалі, г) між суб'єктами управління по горизонталі.

Динамічний - об'єкт управління має розглядатися у діалектичному розвитку, причинно-слідювих зв'язках і супідєпості, провадиться ретроспективний аналіз та перспективний югноз.

Відтворюваний - що орієнтований на постійне поновлення етапів управління.

Процесний - розглядає функції управління як взаємозв'язані. Процес управління є гальною сумою усіх функцій, серією безперервних взаємозв'язаних дій.

Нормативний - полягає у встановленні нормативів управління по всім елементам системи равління, та інші.

При побудові організаційної структури державного управління можуть проявлятися ініційні: розподілу влад, територіально-галузевий; подвійного підпорядкування, нійно-функціональний; поєднання єдиноначальності і колегіальності.

3. Принципи державно-управлінської діяльності, що розкривають відносини та асозв'язки методів, форм, стадій та інших елементів діяльності державних органів при дійсненні цими відповідних управлінських функцій. До них відносяться: відповідність елементів (методів, форм і стадій) управлінської діяльності державних органів їх функціям організації, правового регулювання управлінської діяльності та особистої відповідальності і її результати, стимулювання управлінської діяльності та інші, - що відносяться до равлінського адміністративного процесу. ✓

Питання про зміст та структуру функцій державного управління утирається на значення місця та ролі держави в життєдіяльності нового суспільства.

Функція державного управління - це специфічний за предметом, змістом і засобом забезпечення цілісний управляючий вплив держави. Це дозволяє не лише виділяти і

описувати функції державного управління, але і аналізувати розподіл кожної функції державного управління “по вертикалі” і “по горизонталі” управлінських функцій державних органів, тобто функціональну структуру державного управління. В свою чергу функціональна структура державного управління дає уявлення про форму державного устрою, рівні централізації і децентралізації, розвиненості місцевих самоврядувань.

Набір функцій державного управління залежить від стану, структури самоуправляємості управлінських суспільних процесів, а також місця і ролі держави в суспільному житті.

В світовій практиці і теорії державного управління до загальних функцій управління відносять: планування, організацію, регулювання, роботу з персоналом, контроль.

Загальні функції управління характерні будь-якому управлінському процесу, до цього часу не отримують належного розвитку в державному управлінні України.

Складне положення склалося з реалізацією специфічних функцій державного управління. До таких функцій управління можна віднести:

- фінансування, тобто управління фінансовою системою;
 - забезпечення науково-технічного розвитку;
 - регулювання та охорона трудових відносин, що особливо актуально в умовах переходу до ринкової економіки;
 - забезпечення якості товарів і послуг;
 - організація підготовки і перепідготовки персоналу та ін.
- Соціальні функції державного управління майже випали з поля зору державних органів, що також погіршує економічне та соціальне положення суспільства. Потрібно знайти оптимальне співвідношення функцій управління, що мають здійснюватися державними органами, і які обов'язково переходять до суб'єктів ринкових відносин.

Держава має виконувати управлінські функції по відношенню до суспільства, і чим краще вона виконує їх, тим гармонічніше і ефективніше розвивається суспільство.

Потрібно розрізняти тоталітарну, бюрократичну, волюнтаристську та інші форми управління і організоване, демократичне, правове і ефективне державне управління.

3. Загальні підходи до реформування організаційних структур державного управління.

Аналіз практики функціонування структур державного управління виявив ряд певних факторів, що заважають кардинальній перебудові усієї системи управління, її адаптації до нових економічних та соціально-політичних умов. Важливіші з них полягають аступному.

Домінуюче значення у процесі реформування структур державного управління до с пір мала політична доцільність, а не державна потреба у тих чи інших змінах. Це зводить на практиці до вжиття державного апарату у політику.

По-друге, не було прийнято дієвих заходів по зміні змісту державного управління, еволю його на принципово нові основи функціонування.

По-третє, немає детальної прогностичної проробки нових проблем управлінського процесу стосовно змін, що відбулись в державі. Однозначного розуміння системи державної влади в цілому, та окремих її гілок в практиці та законодавстві не склалось.

Для розвитку системи державної влади, та її гілок суттєве значення має питання про уміння самої системи державної влади, а також її підсистем та умов, що впливають на онструктивне функціонування. Зупинимось на деяких аспектах цього питання.

Нормативною основою для визначення системи державної влади в структурному ці є Конституція України.

Конституція України 1996р. визначила, що "державна влада в Україні здійснюється на адах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову" (ст. 6). Тобто опосередковано кна думати, що мова йде про систему державної влади. Із конкретних органів державної ди Основний Закон виділяє: Верховну Раду України як єдиної орган законодавчої ди в Україні (ст. 75), Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі виконавчої ди (ст. 113), у ст. 114 згадується про центральні органи виконавчої влади і т.д.

По-четверте, не зовсім вирішено питання і про структурно-функціональне еявлення системи державної влади. Воно ж прямо впливає на розмежування предметів ення у системі органів державної влади.

Аналіз функціонально-предметної області органів державної влади провести складно. збливо, виявлення функціональної сфери державної влади та її гілок і процесу розподілу дмств ведення і повноважень ю вертикалі і горизонталі. Віділому створено досить мите уявлення про функціональну систему державної влади. Доцільно більш визначено рідити структурну схему розподілу державної влади на три її класичні гілки: онодавчу, виконавчу і судову та більш повно визначити структурну та функціональну адові державної влади, визначити функціональне призначення та окреслити основи і подальшої легітиматії правового статусу основних рівнів органів, що формують ту, ішну підсистему влади в Україні.

Кожна гілка державної влади має повноцінно реалізувати державність на своїй ділянці іхуванням різноманітності управляємих об'єктів, забезпечити їх науково обґрунтовану кутуризацію та застосування різних методів державного впливу на розвиток кожної системи в цьому смислі.

Правовий статус органів державної влади, правила їх діяльності не можуть бути ліфіковано вирішені, якщо нормативно не врахувати склад цих органів і їх призначення асемі.

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

Організаційні структури державного управління мають бути гнучкими, рухливими та швидкозмінними, такими, що розвиваються. Консерватизм організації державного управління приводить до гальмування розвитку держави.

Функціональний "зріз" організації також потребує постійної уваги, коректування та адаптації до змін. У функціонуванні будь-якої організації не може бути і назавжди заданої передбачувальності. Без сильного зовнішнього та внутрішнього організаційного впливу діяльність організації поступово дисфункціонує.

Сьогодні перед державним управлінням постають принципово нові і організаційні проблеми. Причому вони стосуються усіх суб'єктів державного управління, діючи в усіх сферах суспільної життєдіяльності. Їх проблеми мають, з одного боку, універсальний характер, а з другого - вони конкретизовані, а інколи і унікальні. Потрібно відмовитися від широко прийнятих, укорінаних шаблонних, уніфікованих структур і перейти до вільного різноманіття.

Головною вимогою, що пред'являється до організаційної структури, має бути її "підбудова" до тих чи інших уявлень чи установлень, а її здатність відповідати організму виду діяльності та забезпечувати його високу економічну і соціальну ефективність.

В теперішній час суттєво змінюються підстави, на яких базуються структурні функціональні "зрізи" організацій. Першим моментом в будь-якій організації взаємодії є їх діяльність - активність у певному напрямку, з відомими цілями та наявними ресурсами. Але більш новим і незвичайним, виходячи із світових тенденцій, є управлінський технічний і виробничий потенціал діяльності, що диктує структуру організації. Не технологічна діяльність має пристосовуватися до структури організації навпаки, структура організації має постійно йти за технологією, що розвивається. Важко щоб структура організації охоплювала якийсь цілісний, закінчений цикл технології. Інакше, охоплюючи лише окремі ланки, учасників технологічного циклу, організація розкриє усі свої можливості.

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

Великого значення набуватиме здатність структури організації до розвитку через самоуправління, за рахунок своїх власних сил. В Україні існує та набирає силу загальна тенденція до скорочення об'ємів державного регулювання різних сторін життя суспільства. У зв'язку з відсутністю механізмів передачі управлінських функцій недержавним структурам потрібно знайти шляхи кардинального перегляду функцій та відновити цим організаційно-структурної перебудови більшості державних органів управління. Суть цих перетворень має полягати у посиленні планувальних, координувальних та контрольних засад у діяльності органів державного управління, які б забезпечували проведення єдиної державної політики при широкому використанні ринкових реформ. Це може бути зроблено лише за рахунок зведення необхідного мінімуму функцій безпосереднього керівництва, що здійснюється конкретним органом державного управління. Разом з тим в сфері державного життя, де функцію державного керівництва потрібно не лише зберегти, але й посилити. Це відноситься до органів державного управління, що забезпечують захист суверенітету і цілісності держави, збереження стійкого правопорядку, гарантії прав свобод та законних інтересів громадян і т.д.

Зміни організаційних структур, тобто надання їм більшої гнучкості, бажано для всь

рівнів, а заходи невідкладності цих змін на кожному рівні різні. Бо вихідні положення, по можливості, мають бути реалізовані при оптимізації структур Адміністрації Президента, Верховної Ради та Кабінету Міністрів.

Перехід України до повноцінної державності передбачає чіткий розподіл влад, розмежування їх функцій і компетенцій, існування міцної, базуючої на законі системи "ваг противаг", що гарантувала б від авторитаризму і вождизму, а також "парламентської диктатури".

Особливу стабілізуючу роль у цьому зв'язку має і повинен відіграти Президент України, як глава держави. Президентська влада має розглядатися як органічна складова частина державної влади, що виконує специфічні спрямовуючі, координуючі, контрольні стримуючі функції, що направлені на забезпечення незалежності та територіальної цілісності держави, її внутрішньої і зовнішньої безпеки. Сутність цих функцій випливає з мандату народу та полягає у виробленні і контролі за здійсненням всередині та зовнішньополітичним курсом держави, захисті її корінних інтересів, прав і свобод громадян, проведенні самостійної кадрової політики на вищому рівні. Для успішної реалізації цих функцій Президент має бути максимально захищений від прямого чи посередованого впливу зовні, з боку різних бюрократичних, комерційних та політичних структур, окремих прошарків і груп населення, в той же час він має підтримувати динамічний зв'язок з усіма суб'єктами державного та суспільного життя, зберігаючи контроль над процесами, що відбуваються в суспільстві.

Для успішного виконання своїх конституційних обов'язків Президент повинен мати власті, незалежні від інших державних органів апаратні структури, головне завдання яких полягає у забезпеченні діяльності глави держави.

Поетапно апаратні структури Президента мають бути приведені у відповідність із завданнями забезпечення ефективної діяльності глави держави.

Щоб стати максимально ефективною, структура Адміністрації Президента України має бути організаційно пристосована до успішної реалізації таких завдань:

- 1) стратегічне планування президентської внутрішньої та зовнішньої політики;
- 2) розробка тактичних рішень в межах президентського курсу;
- 3) контроль за реалізацією президентської політики;
- 4) забезпечення виконання Президентом його "рутинних" конституційних обов'язків.

У зв'язку з цим служби Адміністрації мають бути перегруповані у такі відносно самостійні блоки - "стратегічний", "оперативно-тактичний" та "контрольно-забезпечуючий".

Створення подібних функціональних блоків не лише упорядкувало б роботу Адміністрації в цілому, але і організаційно не сприяло б формуванню стійких внутрішньопартійних лобістських груп, вплив яких на рішення і дії Президента має бути виключений.

Комплекс заходів, що направлені на виконання вищезазначених завдань, міг би включити з себе: виділення в окрему, організаційно оформлену структуру тих служб Адміністрації Президента, які допомагають главі держави вирішувати повсякденні, оперативні-тактичні завдання; уточнення функцій усіх служб Адміністрації, головним завданням яких має стати стратегічне планування політики і контроль за її реалізацією; скасування організаційних структур, що так чи інакше дублюють діяльність інших державних органів.

Важливо створити окремий "стратегічний" блок служб Адміністрації, що знаходяться у прямому підпорядкуванні керівнику Адміністрації Президента України. Ключовими структурними підрозділами цього блоку мають стати управління, що безпосередньо

займаються стратегічним плануванням президентської політики (загальнополітичні розвиток, соціально-економічна політика, зовнішня політика). До стратегічного бло доцільно включити управління і служби, які займаються питаннями правового і кадрово забезпечення, зв'язками з органами влади та ін. Уявляється, потрібно виділити організаційно оформити в окремий "оперативно-тактичний" блок ті служби Адміністрації, які безпосередньо забезпечують оперативну діяльність глави держави в місці його офіційного постійного перебування.

Кроком на цьому шляху могло б стати формування Представництва (Резиденції Президента України - Маріїнський палац. При цьому під Резиденцією (Представництвом розуміється не просто місце офіційного постійного перебування глави держави, сукупність служб, що безпосередньо забезпечують оперативну діяльність Президента. Подібний досвід є і успішно застосовується в інших країнах - у Франції (Канцеляр Президента), в США (апарат Білого дому), в Російській Федерації (Резиденція - Кремль Президента Російської Федерації). У своєрідній формі він існував і в дореволюційній Росії - Міністерство Двору.

Для створення подібної структури має бути визначено коло служб, що безпосередньо підпорядковуються Президенту. Бо служби і повинні скласти апаратне ядро Резиденції. При необхідності воно може бути розширено за рахунок інших структур, що забезпечують діяльність глави держави.

Разом з тим, створена Резиденція не руйнує Адміністрацію Президента, також як структури органів, діючих при Президенті України. Сукупність служб, що входять до складу Резиденції залишається складовою (хоч і самостійною) частиною Адміністрації Президента, зберігається зв'язок і взаємодія обох структур, єдине джерело фінансування функціональна взаємодоповненість.

Створення Резиденції Президента сприяє б підвищенню ефективності президентської влади, зміцненню її внутрішнього і зовнішнього авторитету. Ця структура могла б сприяти оперативності і чіткості у виконанні установок і розпоряджень Президента.

Ключову роль має відіграти "контрольно-забезпечуючий" блок. До цього блоку мають ввійти: контрольне управління; управління громадських зв'язків; управління інформаційних ресурсів; управління діловодства; по роботі з листами і зверненнями громадян, господарське управління.

Особливе місце серед структур, що забезпечують ефективну діяльність Президента займають Рада Безпеки, Президентські консультативні, експертні Ради, комісії при главі держави. Діяльність цих органів буде ефективною, якщо вони будуть максимальні незалежні, тобто вільні від прямого впливу апаратних структур Адміністрації. Роль Адміністрації в "забезпеченні" роботи цих Рад і комісій має бути зведена виключно до створення необхідних матеріально-технічних умов діяльності.

Спеціальної уваги та правової кваліфікації потребує інститут Представництва Президента України (ст. 139 Конституції України) у Автономній Республіці Крим.

Реформа структур виконавчої влади в Україні буде конструктивною в тому випадку коли буде радикально змінена сама парадигма перетворень, коли вони будуть проводитися цілеспрямовано, послідовно та поетапно, враховуючи особливості розвитку Української держави в перехідний період.

Зростання багатопартійності посилює динамічність та політичну боротьбу, що може викликати нестійке положення Кабінету Міністрів та частішу зміну окремих міністрів. В таких умовах структура органів державного управління має бути побудована з врахуванням необхідності мінімізувати негативний вплив політичної боротьби на процес

правління і роботи держaparату. Основним орієнтиром в діяльності держуправління має стати реалізація державних інтересів, а не кон'юнктура, що відповідає інтересам того чи іншого політичного угруповання.

Статус виконавчої влади (її органів) як гілки державної влади регулюється Конституцією в розділі VI.

Органи виконавчої влади мають суттєві особливості у порівнянні з органами, як аконодавчої, так і судової влад. Ці особливості обумовлюються своєрідністю характеру а специфікою функцій виконавчої влади та органів, що цю владу здійснюють.

Одноєю з основних особливостей виконавчої влади, як гілки державної влади є те, що она має виконавчий та розпорядчий характер, полягає у практичній організації виконання актів, інших нормативних актів, правових приписів.

Виконавчий характер органів цієї гілки влади полягає у практичному перетворенні в життя названих актів, оперативному та динамічному керівництві і управлінні сферами опіально-економічного будівництва, а також державно-політичній діяльності (оборона, безпека, митна справа). Ця основна особливість характеру виконавчої влади і діяльність її органів визначають специфіку організаційної структури названих органів, та їх юзгалуженість.

Органи виконавчої влади мають своєю метою охопити безпосередньо управлінням івні складні галузі народного господарства і соціальної інфраструктури.

Розпорядчий характер названої діяльності полягає у видаванні органами виконавчої влади - Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, територіальними органами іністерств, іншими центральними органами виконавчої влади на обласному, міському та айонному рівнях - постановов, розпоряджень, наказів, інструкцій, правил і таке інше. Це (озволяє забезпечити виконання норм та приписів Конституції України, законів, юрмативних правових актів Президента та ефективно управляти галузями економіки та опіально-культурної сфери.

Розпорядча діяльність органів виконавчої влади має підзаконний характер, тобто снована на Конституції, законах, нормативних актах Президента, має відповідати їм.

Органи виконавчої влади - це сукупність, хоча в цілому однорідних державних органів, ле таких що суттєво відрізняються один від одного характером компетенції та рганізаційної структури, специфікою форм діяльності.

Оскільки немає закону про загальні принципи організації представницьких і виконавчих рганів державної влади, а у відповідності зі ст. 114 Конституції України персональний влад Кабінету Міністрів України призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України, структура органів виконавчої влади, їх статус та повноваження егулюються в нормативних актах Президента України.

Ключовою ідеєю реформи має стати пошук форм та механізмів поступового розведення політичних і управлінських складових в діяльності Уряду та його органів. она може бути реалізована в різних модифікаціях. Доцільним уявляється варіант, при кому усі структури Уряду мають бути розподілені по трьох управлінських рівнях:

- 1) політико-державний рівень - Прем'єр-міністр України, Віце-прем'єр-міністр, іністри, Кабінет Міністрів, Президіум Кабінету Міністрів;
- 2) координаційно-забезпечуючий рівень - Апарат Кабінету Міністрів, Постійні комісії Кабінету Міністрів;
- 3) державно-управлінський рівень - міністерства, відомства.

Ст. 113 Конституції України говорить, що "Кабінет Міністрів України є вищим органом

Української Республіки

у системі органів виконавчої влади". Тобто досить повного системно-структурно визначення виконавчої влади, або в цілому державної влади в Конституції немає.

Особливе головне місце серед виконавчої влади займає Кабінет Міністрів України.

Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом виконавчої влади, як очолює всю її систему. Аналізу статусу Кабінету Міністрів України присвячено п'ять статей (ст. 113 - 117) Конституції України. Таким чином, Кабінет Міністрів є центро виконавчої влади по організації виконавчо-розпорядчої діяльності всіх органів виконавчої влади, хоча чинне законодавство і не вживає такого терміну. Не вживає нова Конституція України і поняття "глава виконавчої влади", яке до моменту її прийняття (28 червня 1996 року) містилося в попередній Конституції.

Отже можна абсолютно точно стверджувати, що український законодавець - Верховна Рада України, - відмовився в силу певних причин від застосування цього терміну, а як дуете, що повноваження, фактично, які повинен виконувати глава виконавчої влади, розділені між Президентом України і Прем'єр-міністром України, який очолює Уряд. Ця особливість української моделі "двоїстого" центру виконавчої влади.

Правовий статус Кабінету Міністрів України визначається Конституцією України т рядом інших законодавчих актів, які містять закріплення окремих його повноважень. Згідно зі ст. 114 Конституції до складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, перший Віце-прем'єр-міністр, три Віце-прем'єр-міністри, міністри.

Прем'єр-міністр України призначається Президентом України за згодою більш ніж половини конституційного складу Верховної Ради України.

Персональний склад Кабінету Міністрів України призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України.

Для головного органу виконавчої влади характерні такі риси та особливості:

1. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу.
2. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу на всій території України.
3. Кабінет Міністрів України - це виконавчий орган загального управління, загальної компетенції, а за характером компетенції це єдиний в своєму роді орган виконавчої влади.
4. Кабінет Міністрів України об'єднує, координує та направляє діяльність більшості міністерств та інших органів виконавчої влади.
5. Кабінет Міністрів України - колегіальний орган виконавчої влади.

Що стосується ролі та функцій Прем'єр-міністра України у здійсненні виконавчої влади то Конституція України їх не визначає. Очевидно ці та інші моменти мають знайти своє місце в Законі про Кабінет Міністрів України.

З часу незалежності України в діяльності уряду з'явилась ще одна новація, якою Україна зробила ще один крок до осягнення зарубіжного досвіду і сучасної системи державного управління - він почав діяти на основі ним же розробленої і схваленої Верховною Радою України програми. Ст. 114 нової Конституції України встановлює, що Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

Прем'єр-міністр України входить із поданням до Президента України про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання цих органів.

Перехід до "політичного" уряду буде вимагати суттєвих змін у його структурі і принципах діяльності, перегляду об'єму, ролі, повноважень і відповідальності членів Уряду та інших посадових осіб із вищого та середнього ешелону державного апарату,

ворення нових механізмів взаємодії урядових органів між собою, так і з нижчестоячими стаціями.

¹ Особливістю української моделі організації виконавчої влади є відсутність самостійних садних повноважень у Прем'єр-міністра України. За Конституцією, його роль зведена до формування пропозицій щодо персонального складу Кабінету Міністрів України (їх визначає Президент), формування програми діяльності Уряду (її затверджує Верховна да України) і, нарешті, здійснення керівництва Кабінетом Міністрів. У цьому варіанті ормування владної організації Уряду України фігура Прем'єр-міністра в умовах ального існування "двоєтого" ґепру виконавчої влади є, по-перше, не самостійного, а -друге, доволі слабкою, особливо якщо статус керівника українського уряду порівняти статусом керівників Урядів інших країн з президентсько-парламентською формою авління (Франція, Росія).

Потрібно посилити роль та підвищити політичну вагу Прем'єр-міністра. Поряд з ним : повинно бути посадовою особою, рівної йому за статусом і політичною вагою. Усі контакти енів Кабінету Міністрів з Президентом і Парламентом мають здійснюватися лише з дома і згоди Прем'єр-міністра, а будь-яка думка, виказана членом Кабінету Міністрів і зходить з офіційною позицією Уряду має розглядатися як приватна.

З метою використання переваг колегіального управління і усунення його недоліків трібно посилити роль Прем'єр-міністра саме в тих межах, які не порушують суть лективного управління і самостійності міністрів. Прем'єр-міністр у підготовці урядових шень має виконувати стимулюючу, спрямовуючу і рекомендаційну функцію, а у конанні рішень - координуючу та контролюючу роль. Ці функції мають ікріплюватися посиленнями кадровими, організаційними і процедурними зноваженнями.

Прем'єр-міністр має зберігати за собою особливу роль серед членів Кабінету Міністрів. ін має бути не першим серед рівних, а єдиний лідер, якого Кабінет Міністрів як легальний орган лише обслуговує. Він не лише координує роботу міністрів, але і при зохідності може прийняти рішення замість міністра.

Нормативно не висказані чіткі позиції законодавця про роль Кабінету Міністрів України є вищого органу у системі виконавчої влади. Уявляється, що в законі про Кабінет іністрів України мають бути змістовно вирішені наступні питання:

- 1) Компетенція Кабінету Міністрів як вищого органу виконавчої влади України;
- 2) Про взаємовідносини Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України в роцесі законотворчої діяльності, прийняття бюджету і звіту про його виконання, у дійсненні загальнополітичних акцій, у практичній роботі по вирішенню питань ржавного управління, що представляють особливу державну вагу;
- 3) Про взаємовідносини Кабінету Міністрів України з Президентом, маючи на увазі орми президентського контролю в сфері державного управління;
- 4) Про взаємовідносини Кабінету Міністрів України з центральними галузевими та ігалузевими органами, координацію, контроль, межі втручання у оперативну діяльність ідстави про відміну актів управління цих органів;
- 5) Про взаємовідносини Кабінету Міністрів України з органами виконавчої влади.

Концептуальна, раціоналізаторська та координаційна функції - ось три головні елементи й уряду.

При законодавчому регулюванні повноважень, форм діяльності Кабінету Міністрів країни потрібно уточнити та обґрунтувати його роль як колегіального органу виконавчої пади, що несе відповідальність за свої дії перед народом.

Уявляється доцільним особливо виділити коло питань, що в якості предметів, віднесено до відання Кабінету Міністрів, можуть вирішуватися тільки колегіально.

Потрібно звернути увагу на проблему представництва в Кабінеті Міністрів України регіонального аспекту.

Основною формою роботи Кабінету Міністрів України є періодичні засідання, яких обговорюються питання і приймаються рішення відповідно до наданих їм повноважень. Для оперативного керівництва роботою у його складі утворена Президія Кабінету Міністрів України, куди за посадами входять всі Віце-прем'єр-міністри, окремі міністри і Міністр Кабінету Міністрів. Очолює Президію Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністр. В останній час її склад було дещо розширено - до її складу було введено окремих міністрів, які здійснюють керівництво важливими народногосподарськими комплексами. Слід зазначити, що Президія Кабінету Міністрів України не є самостійним органом виконавчої влади. Вона є лише структурним органом Кабінету Міністрів плановими, координаційними та контрольними повноваженнями, метою діяльності якої формування порядку денного засідань Кабінету Міністрів, підготовка питань на розгляд цих засідань і контроль за виконанням прийнятих рішень.

Постановою від 8 лютого 1993 року № 523 було затверджено Тимчасовий регламент засідань Кабінету Міністрів України та його Президії і Положення про підготовку проектів постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України. Ці галузеві акти мають бути врегульовані законом про Кабінет Міністрів України.

Необхідно підняти роль та відповідальність міністрів - членів Кабінету Міністрів. Потрібно ввести порядок, згідно якого міністр має бути вільним від безпосереднього підпорядкування будь-якій посадовій особі або органу, окрім Прем'єр-міністра або Віце-прем'єр-міністра.

В межах програми Уряду міністр має діяти самостійно у відповідності зі своєю компетенцією і нести за це персональну політичну і посадову відповідальність. Уявляється що суттєвим важелем посилення значимості міністрів, підвищення їх особистої відповідальності за політику, яка впроваджуватиметься Кабінетом Міністрів, було введення практики контрасигнації постанов Кабінету Міністрів (поряд з підписом Прем'єр-міністра), також міністрів, за ініціативою яких готувався документ, або до сфери яких він відноситься.

Для робочої координації діяльності міністрів і відомств, для узгодження їх позицій попереднього розгляду питань по основним напрямкам політики Кабінету Міністрів України (наприклад, питанням промислової політики, соціальної і культурної політики, регіональної політики), що потім вносяться Президенту, Парламенту, на засідання Кабінету Міністрів створюються так звані постійні урядові комісії з числа міністрів, що мають відношення до цієї сфери діяльності Кабінету Міністрів.

Другим елементом цього рівня є Апарат Кабінету Міністрів, на який покладається велика відповідальність за забезпечення діяльності цього органу виконавчої влади.

Для забезпечення роботи Кабінету Міністрів утворюється організаційний апарат, у складі якого головні управління, управління, відділи, сектори та інші структурні підрозділи, керівництво яким здійснює Міністр Кабінету Міністрів (раніше ця посада називалась "керуючі справи"). Як правило, ці структурні підрозділи створюються за напрямками діяльності Кабінету Міністрів і забезпечують організаційний зв'язок між ними і відповідними міністерствами і відомствами, а також місцевими державними адміністраціями. Кожен з них здійснює "курування" відповідною галуззю або групою галузей господарства, соціально-культурного чи адміністративно-політичного життя.

Наприклад, відділ з питань освіти, культури і мистецтв та охорони здоров'я, як це видно з його назви, здійснює "курацію" відразу трьох галузей соціально-культурної сфери і забезпечує організаційний зв'язок з трьома міністерствами - освіти, культури і мистецтв та охорони здоров'я.

Крім подібних відділів і управлінь у складі апарату Кабінету Міністрів створюються спеціалізовані підрозділи, як, наприклад, експертно-технічний комітет, головне управління з питань радіочастот, міжвідомча комісія з безпеки дорожнього руху та ін. Вказані структурні підрозділи апарату не мають статусу питань демонополізації, державної комісії окремих юридичних осіб, і лише здійснюють підготовку питань на розгляд Кабінету Міністрів. Правовий статус апарату та його підрозділів визначається відповідними положеннями, які затверджує Кабінет Міністрів України. Так, наприклад, постановою від 9 квітня 1993 року № 267 було створено Головне управління інформації та зв'язків з пресою і громадськістю Кабінету Міністрів України, а 30 березня 1994 року створено Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України. В умовах учасного розвитку суспільства посилюється роль центральних органів виконавчої влади.

Адміністративно-державний рівень (міністерства, відомства), що займаються здійсненням безпосередньо управлінням галуззю або сферою діяльності.

Центральним органом виконавчої влади є орган, який забезпечує проведення у життя державної політики у відповідній галузі чи сфері на всій території України, здійснює керівництво дорученою йому сферою управління, несе відповідальність за стан її розвитку і безпосередньо підвідомчий Кабінету Міністрів України, або за рішенням Президента України іншому центральному органу виконавчої влади.

До системи органів державного управління входять галузеві та міжгалузеві органи. Їх структурний склад досить різний та включає міністерства, державні комітети, комітети, міжвідомчі комітети, інші органи державного управління. Деякі центральні органи мають свої територіальні структури. Науково обгрунтовані критерії визначення специфіки цього набору органів виконавчої влади та управління відсутні.

Сьогодні в Україні існує кілька організаційно-правових форм центральних органів влади:

1. міністерства;
2. державні комітети;
3. національні агентства;
4. головні управління;
5. інші органи.

Здійснення оперативного повсякденного державного управління в окремих галузях і сферах життя покладено на міністерства і відомства. Міністерство є основною формою органів державної виконавчої влади - сьогодні в Україні існує 27 міністерств і понад 40 державних комітетів.

Міністерство - складний і водночас малодосліджений в науковому плані центральний орган державної виконавчої влади, який здобув своє поширення в усіх державах світу. Його назва походить від латинського слова "ministro", що означає службу, керує. Терміном "міністерство" визначається центральний в даній державі орган виконавчої влади, який здійснює державне управління в якійсь певній галузі чи сфері життя.

Специфіка статусу міністерства полягає в тому, що це - орган виконавчої влади, який здійснює керівництво дорученою йому галуззю або сферою управління. Керівник міністерства - міністр - входить до складу Кабінету Міністрів і керує дорученою галуззю, сферою управління на основі єдиначчлля, несе персональну відповідальність за

виконання покладених на міністерство функцій. Галузевими міністерствами є більшість міністерств, кожне з яких керує певною галуззю. Це, наприклад, Міністерство Оборони, Внутрішніх Справ та ін.

Специфікою функціональних міністерств є те, що на них покладено виконання певно в той же час основної функції. Наприклад, по організації діяльності в сфері фінансів (Міністерство Фінансів), в сфері праці (Міністерство Праці).

Основною організаційною формою урядових структур є міністерства. Але їх функції принципово мають змінитися. Розподіл функцій державного і господарського управління диктує необхідність концентрації діяльності міністерств на формуванні та розробці форм їх реалізації, адекватних ринку, укладання контрактів на поставку продукції для забезпечення державних потреб, делегування повноважень по управлінню з розпорядженням власністю, управління державними пакетами акцій, вплив на кадрову політику і т.п. Велике значення матиме вироблення нового статусу міністерств, що дозволить перенести центр ваги з завдань управління на завдання визначення загальної стратегії і координації робіт виробничих галузей. Від сильних міністерств необхідно перейти до сильних, конкурентно-спроможливих підприємств. Це дозволить кількісний склад міністерств зробити мінімальним, а структуру гнучкою.

Міністерська структура має бути дзеркалом обов'язкових завдань держави. Вона має реагувати на нові та важливі проблеми.

Сформувати на всі часи постійну і оптимальну структуру міністерств неможливо. Вона має регулярно корегуватись з точки зору адекватності актуальних завдань.

Єдиної структури відділів міністерств не потрібно.

Довгий час в конституціях закріплювались три різновиди органів державного управління - міністерства, державні комітети, відомства. Ними і обмежувалась перелік центральних виконавчих органів. Сьогодні практика до системи центральних органів виконавчої влади відносить: міністерства, державні комітети, національні агентства, головні управління. Всі вони створюються з метою ефективного здійснення завдань і функцій у відповідних сферах та галузях управління. Аналіз статусу цих органів виходить за межі Конституції. Центральні органи виконавчої влади діють на підставі положення, яке затверджується Президентом України. Як правило, кожне міністерство як центральний орган виконавчої влади очолює певне відомство, виконує функції його центру, штабу, забезпечує виконання всіх виробничих та поряд з ними економічно-екологічних спеціальних завдань, що стоять перед відомством.

Центральний орган, як правило, будується за такою схемою:

1. керівництво (керівник, його заступники, колегія, комітет, відомчі та інші ради);
2. виробничі структурні підрозділи, які керують службами, що безпосередньо виконують їх завдання, для яких відомство і створено. Наприклад, в Міністерстві охорони здоров'я - це головні управління лікувально-профілактичної допомоги і т.д.
3. штабні підрозділи, що займаються організаційною діяльністю всередині відомства (управління кадрів, бухгалтерія та ін.).

Слова "міністерство", "комітет", "національне агентство" мають подвійне значення, ними позначаються різні поняття. По-перше, міністерство, державний комітет, національне агентство - це центральний орган виконавчої влади, що очолює центральний апарат відомства, його штаб. По-друге, міністерство, комітет - це система міністерства, комітета.

Від інших центральних органів виконавчої влади (державних комітетів, департаментів, національних комісій, рад та ін.) міністерства відрізняються ширшою компетенцією і, переважно, галузевою спеціалізацією (таких міністерств більшість), хоча в сучасній схемі виконавчої влади існують і функціональні міністерства.

Серед інших, окрім міністерств, центральних органів виконавчої влади, на першому місці знаходяться державні комітети, які є найбільш поширеним органом державної виконавчої влади. Державний комітет - це своєрідне "мале" міністерство. Відповідно п. 15 ст. 106 Конституції України, його утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України Президент України. У цього центрального органу виконавчої влади схожі з міністерством і завдання - він здійснює державне управління в певній, як правило, невеликій галузі господарства, керівництво підпорядкованими йому об'єктами, реалізацію певного розділу державної політики.

Цей орган призначений для виконання міжвідомчих та надвідомчих повноважень. Його рішення, що приймаються колегіально, розповсюджуються або на всю систему виконавчої влади, або на сферу, що безпосередньо пов'язана з профілем державного комітету.

На практиці існують різні державні комітети з точки зору їх функціонального профілю. Логічно було б віднести до рівня державного комітету ті центральні органи, які зробляють державну політику (економічну, антимонопольну, промислову, цінову, соціальну, інформаційну, науково-технічну і т.п.), а також органи, що здійснюють наскрізні функції, що стосуються усіх або багатьох галузевих та інших спеціалізованих органів державного управління, наприклад, по економічному співробітництву з державами - членами СНД, по зовнішнім економічним зв'язкам і т.п. При цьому потрібно законодавчо визначити право входження голів державних комітетів до складу Кабінету Міністрів України.

Наступною організаційною формою структур органів виконавчої влади та державного управління є національні агентства. Вони також засновуються Президентом України. Сьогодні немає певного критерію для утворення комітету чи міністерства. Представляється, що для збереження такої форми організації структур виконавчої влади можна запропонувати певний критерій. Могли б створюватися комітети для управління різними інфраструктурними сферами економіки та соціального розвитку та працювати у контакті з відповідними міністерствами. Це питання підлягає дослідженню.

До системи органів виконавчої влади входять і такі органи як служби, наряди, агентства. Тут потрібно вирішити питання відносно суб'єкту утворення таких органів.

Ще одна організаційна форма реалізації виконавчої влади, що отримала розвиток в останні часи, представлена набором міжвідомчих, урядових комісій та рад. Це найбільш рухома частина структури виконавчої влади. Вони заповнюють недолік координаційних функцій основних структур виконавчої влади. Більшість з них має координаційне призначення, ряд комісій виконують аналітичні та консультативні функції.

Питання повноважень такої форми, як міжвідомчі урядові комісії, влади, ще потребують спеціального дослідження, особливо в плані визначення їх прав приймати рішення нормативного характеру.

Центральні органи сьогодні більш ніж раніше потребують легітимності, щоб виконувати нові функції в обстановці, що змінюється.

Важливу роль в системі органів виконавчої влади відіграють територіальні структури центральних органів, що є складовими ланками централізованого управління в окремих його галузях. Це - податкова інспекція, управління статистики та ін. До єдиної системи органів виконавчої влади з загальною компетенцією відносяться місцеві державні адміністрації. Місцевим органом виконавчої влади є державна адміністрація. В Україні діє значна кількість місцевих адміністрацій. А саме:

- в областях - 24;
- у районах - 506;

- у м Києві - 1;
- у районах м. Києва - 14;
- у районах м. Севастополя - 4;
- у районах АР Крим - 14.

Керівництво адміністрацією здійснює голова, який очолює державну адміністрацію. Голова адміністрації призначається та звільняється з посади Президентом України поданням Кабінету Міністрів України (ст. 118 абз. 4 Конституції України).

Міста Київ та Севастополь, відносно до ст. 133 Конституції України, мають спеціальний статус і є містами державного підпорядкування. Міські державні адміністрації, які в них утворюються, за обсягом своїх повноважень прирівняні до статусу обласних державних адміністрацій.

Всі органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим входять в єдину систему органів виконавчої влади України. Рада міністрів АРК підпорядковується Кабінету Міністрів України, міністерства АРК - відповідним міністерствам України. Однак в цій моделі взаємовідносин між органами виконавчої влади України і Автономної Республіки Крим є певні особливості. Вони зводяться до того, що хоча на території АРК діють Конституція і закони України, разом з тим автономія має свою Конституцію, яку згідно : ст. 135 Конституції України приймає Верховна Рада АРК та затверджує Верховна Рада України не менш як половиною від її конституційного складу. Аналіз ст. ст. 137 і 138 Конституції України, які встановлюють перелік і межі повноважень державних органів АРК, дають підстави вважати, що органи виконавчої влади АРК наділені децю більшими повноваженнями ніж обласні державні адміністрації України. Таким чином, органи виконавчої влади АРК (Уряд та міністерства) займають проміжне становище між центральними органами виконавчої влади України і обласними державними адміністраціями.

Відсутність закону про загальні принципи організації державної влади та також велика кількість різних органів виконавчої влади з одного боку, сприяють реалізації їх власних компетенцій, але разом з тим ускладнюють узгодження роботи по горизонтальним зв'язкам між собою.

Проблема правового статусу органів виконавчої влади є ключовою в упорядкуванні організації і діяльності цієї гілки влади. В процесі визначення правового статусу органів виконавчої влади визначається компетенція та інші правові характеристики цих структур з врахуванням стану управлінських галузей та сфер, має здійснюватися узгодження правового статусу усіх органів, враховуючи наступні принципи організації державного управління:

- 1) встановлення призначення органу і його місця в системі,
- 2) легітимізація цілі його утворення, його завдань та функцій,
- 3) встановлення повноважень по здійсненню визначених функцій у системі галузі чи сфери органу ведення;
- 4) наділення органу відповідними правами, а також введення його в систему відповідальності за порушення законності в його діяльності;
- 5) встановлення порядку формування структури органу і процесу прийняття рішень.

В основу розподілу праці всередині органу виконавчої влади також має бути покладено функціональний аналіз його діяльності. Робочим документом при цьому є класификатор

функцій конкретного органу або його системи. Поки що цей принцип не знаходиться в центрі уваги при удосконаленні структур органів влади.

Це дасть змогу упорядкувати систему виконавчої влади у функціональному плані. При цьому важливо не лише визначити правовий статус кожного органу окремо (це робиться і сьогодні, хоча не зовсім послідовно), але збалансувати їх правовий статус в умовах реформи. Доцільно прийняти закони про органи виконавчої влади України, про загальні принципи організації органів державної влади в Україні. В Кабінеті Міністрів України необхідно створити орган, що спеціально займатиметься проблемами структури виконавчої влади. Зараз цим питанням займаються Мінпраці, Мінфіні та Мінекономіки.

У взаємовідносинах формування функцій і структури держава впливає на розвиток економічних відносин у суспільстві. Спроба "відходу" держави від функцій управління економікою веде до втрати управляємості та посилення неконтролюючих процесів. Має бути здійснено поступовий перехід до регулюючого, в основному, економічними методами, ринкового господарства при збереженні жорсткого державного управління лише по відношенню до суворо визначеного числа життєзабезпечуючих галузей. Це означає, що держава буде встановлювати "правила гри" - за допомогою норм права держава регулює економічні відносини та встановлює контроль за їх дотриманням усіма суб'єктами господарського життя, а також у визначенні державних пріоритетів та системи заходів, що забезпечують їх реалізацію (податкові пільги, цільові кредити, державні інвестиції і т.д.). Держава є учасником економічних відносин, що виникають у суспільстві.

Правова форма здійснення економічної функції держави в перехідній від тоталітаризму період має свої особливості. На першому етапі держава об'єктивно може лише готувати ґрунт, створювати передумови і умови, сприятливі для формування ринкової економіки. Тому основні завдання економічної функції будуть зведені до подолання тоталітарної спадщини в економіці, поступовому створенню та зміцненню приватного сектору, стимулюванню багатокладності в економіці, реформуванню сільського господарства, залученню іноземного приватного капіталу.

Перелік вищезазначених завдань викликає принципові зміни у соціально-економічній структурі суспільства. Економічна функція стає вираженням складного взаємного впливу економічної структури суспільства і характеру державної влади.

Узагальнення практики соціально-економічних перетворень в країнах бувшої соціалістичної співдружності дозволяє говорити про деякі закономірності. До них відносяться широка приватизація, розвиток приватного сектора в економіці, розширення сфери її опосередкованого регулювання з боку держави за рахунок скорочення сфери безпосереднього господарського керівництва.

Перехід до ринку в значній мірі виключає прямий вплив і втручання держави в основні економічні процеси, передбачає вплив на їх розвиток шляхом використання економічних важелів і стимулів, перш за все податків на основі зваженого, науково обґрунтованої податкової і інвестиційної політики.

Необхідно надати державному управлінню нової якості, що відповідатиме новим завданням, що вирішують органи державної влади і управління в період переходу соціально-економічної системи до нового якісного стану.

Адаптація організаційних структур до ринкового середовища, що формується до цього часу, в належній мірі не відбулася. Функції багатьох міністерств і відомств потребують більш чіткого визначення, більш повного пристосування до умов ринку, що формується.

Глибоке перетворення організаційних структур управління має включати в себе:

1. Реорганізацію системи центральних органів виконавчої влади та управління.
2. Перегляд сфери їх повноважень і відповідальності, розподіл функцій між ними по регулюванню господарства.

3. Визначення сфери, форм і методів взаємодії центральної економічної влади регіонами.

4. Створення надійної системи управління державним господарством.

5. Забезпечення організаційних структур відповідною нормативно-законодавчою базою

Аналіз показує:

1) складність не стільки в зламі старої структури управління, скільки в формуванні нових структур та налагодження їх взаємодії;

2) чергова ломка оргструктур управління може викликати подальшу дестабілізацію економіки;

3) механічне копіювання організаційних структур інших країн приречене на невдачу. Потрібен пошук вітчизняної моделі ринкового господарства та адекватних їй систем державного регулювання економіки та організаційних структур державного управління

4) організаційні структури державного управління не можуть будуватися незалежні від структури управляемого об'єкту;

5) поки структура економіки не набула ринкового характеру, тільки фінансове регулювання здатне привести до спаду виробництва у життєзабезпечуючих галузях економіки, призупинці інвестиційних процесів, втрати науково-технічного потенціалу, значного безробіття. Потрібна раціональна діяльність відомств, пов'язаних з виробництвом, узгодження фінансової політики з реально існуючою структурою виробництва та її потребами. Має бути зрівноважена роль Міністерства фінансів та відомств, що відповідають за стан виробництва. Це сприятиме поступовій зміні структури економіки, що дозволить уникнути загострення суспільно-політичної обстановки.

Основними напрямками перебудови державних органів управління економікою мають бути наступні:

1. Посилення усього блоку державного загальноекономічного управління. А саме, перебудова всієї прогностико-аналітичної роботи, реорганізація інформаційно-статистичної служби, зміни системи фінансової звітності і бухгалтерського обліку, створення незалежної державної експертизи та ін.

2. Принципово важливо посилення регулюючих функцій урядових структур, що визначають промислову і аграрну політику, як спеціальних органів, що формують систему пріоритетів структурної та інвестиційної діяльності і організують їх реалізацію. В перехідний період необхідно зберегти ряд галузевих відомств з наступною поступовою передачею їх функцій недержавним органам управління.

Пріоритети мають бути за:

1) конверсією оборонних підприємств;

2) податковою політикою і зміцненням фінансової бази регіонів і місцевих структур;

3) приватизацією;

4) організаційно-економічними формами розвитку наукового потенціалу регіонів і механізмів регулювання інноваційних процесів;

5) екологобезпечним розвитком.

3. Сучасна ситуація потребує посилення уваги до вироблення такої складової державної політики як регіональна політика (збереження економічної та політичної цілісності України, управління формуванням регіональних ринків, розвиток депресивних територій і т.п.).

4. У зв'язку з посиленням впливу соціальної нестабільності в суспільстві необхідно організаційне посилення соціальної сфери.

Враховуючи вищезазначене, доцільно:

1. У структурі державних органів управління економікою виділити такі організаційні блоки:

а) загальноекономічне регулювання;

- б) виробничо-галузеве регулювання;
- в) регіональне регулювання;
- г) регулювання галузей соціально-культурного обслуговування.

В рамках кожного блоку має бути сформована власна мережа організаційно-управлінських структур різного типу. При переплетенні "сфер впливу" можливо об'єднання названих функціональних блоків. На сучасному етапі з метою забезпечення єдності галузевого і регіонального управління доцільно об'єднання у єдиному блоці виробничо-галузевого і регіонального аспектів управління.

2. Державне управління господарськими процесами має здійснюватися по двом каналам: а) через урядові і б) неурядові структури. Така конструкція організаційної структури державного управління відрізняється необхідною гнучкістю та великими адаптаційними можливостями. Вона дозволяє, не понижуючи якість управління, розгружити уряд, зосередивши його увагу на самих принципових стратегічних напрямках роботи.

3. Основною організаційною формою урядових структур залишаються міністерства. Але їх функції принципово мають змінитися. Розподіл функцій державного і господарського управління диктує необхідність концентрації діяльності міністерств на формуванні і розробці форм їх реалізації, адекватних ринку: укладання контрактів на поставку продукції для забезпечення державних потреб, делегування повноважень по управлінню і розпорядженню власністю, управління державними пакетами акцій, вплив на кадрову політику (призначення повноважних представників держави в акціонерні товариства, формування складу колегіального акціонера, укладання контрактів з адміністрацією акціонерних товариств про представництво інтересів держави і т.п.).

4. Неурядові органи в залежності від виконуваних завдань можуть мати різний юридичний статус, виступаючи у виді державних, державно-приватних, державно-громадських. Вони складаються із тих же блоків, що і урядові структури.

До виробничо-галузевого блоку мають входити спеціалізовані управління держпідприємств, держкорпорацій, фінансово-промислові групи, контрольні пакети акцій яких належать державі та ін. Їх діяльність має координуватися відповідними міністерствами.

Крім того, в структурі державного управління економічного мають функціонувати державно-громадські органи, які виконуватимуть аналітичні та експертно-консультативні функції.

5. Діяльність кожного об'єкту управління (наприклад, державного господарства) регулюється одночасно кількома органами при суворому розподілі функцій між ними. Так, загальні умови функціонування державного господарства, його концепцію формують урядові структури загальноекономічного блоку - Мінфін, Мінекономіки та ін. Конкретні держпідприємства знаходяться у "веденні" урядових і неурядових структур виробничо-галузевого блоку. При цьому некомерційні підприємства функціонують у режимі прямого державного управління.

Найважливішою розгалуженою системою неурядових структур регулювання ринкової економіки може забезпечити ефективну роботу уряду при невеликій кількості міністерств.

Потрібно розробити:

1. Структуру і функції державного управління і регулювання економіки:
 - обґрунтування структури центральних органів управління економічного, їх функцій і механізмів взаємодії у процесі реалізації промислової політики і структурних пріоритетів;
 - форми і методи регулювання процесів роздержавлення і приватизації державного майна;

- систему неурядових органів державного регулювання економіки;
- зміну функцій галузевих органів управління економікою при переході до ринку;
- розробити структуру відносно держави - формування промислово-фінансові групи організаційні структури управління держкорпораціями;

2. Обґрунтування структури державного господарства і форми його правового регулювання

- склад державного господарства України і напрямки його реформування;
- організаційні структури управління державним господарством;
- організаційне забезпечення взаємодії державного та недержавного секторів економіки;
- форми державного регулювання економіки через управління пакетами акцій.

3. Регіональні аспекти державного регулювання:

- регіональні органи регулювання соціально-економічних процесів, їх взаємодія з центральними структурами управління економікою;
- удосконалення організаційних структур управління процесом приватизації в регіоні;
- форми і методи впливу держави на формування структури місцевого господарства;
- взаємодія державних органів регулювання господарською діяльністю і регіональних об'єднань підприємств.

Немає сумніву, що вирішення економічних завдань держави стосується правової системи в цілому. Правова форма прояву економічної функції, по суті, універсальна, так як усі різновиди економічної діяльності держави так чи інакше зачіпають усі галузі права. Оскільки норми права, що регулюють питання економічного розвитку, охоплюють широке коло галузей права (конституційного, адміністративного, цивільного, земельного, трудового, кримінального), можна констатувати, що характер економічної функції держави визначає магістральний напрямок розвитку національної правової системи.

Принципові особливості посттоталітарного законодавства полягають в тому, що воно має регулювати і закріплювати нові принципи економічної політики. Тому, в найближчий час доцільно прийняти:

1. Закон про взаємодію центральних і регіональних органів управління.
2. Закон про державну корпорацію.
3. Положення про управління державним господарством.

4. Державна служба - специфічний фактор зміцнення державного управління.

В демократичному суспільстві держава є основною формою консолідації загальнонародських, національних, соціальних та професійних цінностей і інтересів її громадян. Кожен аспект держави і державного апарату пов'язаний із державною службою. Будучи невід'ємною частиною держави, державна служба володіє певною автономією і має займати особливе місце в системі інститутів сучасної держави. Адже державна служба з'єднує конституційно зафіксовані наміри та цілі держави, її функціональні і організаційні структури, правові установки і процедури та інші елементи і взаємозв'язки з кадровим потенціалом держави.

Державна служба - важливе джерело та інструментарій суспільних і державних проблем. Складність у виборі і практичній реалізації національної моделі державної служби полягає в тому, що немає державної служби взагалі, універсальної, придатної для всіх і вся. Державна служба має національну природу, базується перш за все на історичній та культурній спадщині.

Держава, представляє собою політичну організацію народу, уособлюється головним чином апаратом певними організаційними структурами і людьми, що зайняті в них професійною управлінською роботою. Якість апарату, його інтелектуальні можливості, поведінка і діяльність його працівників безпосередньо впливають на авторитет держави в очах людей і потенціал його впливу на суспільне життя. Звідси актуальність державної служби.

Україна отримала складну і суперечливу спадщину в сфері організації державного апарату і його роботи з персоналом. Державної служби в світовому розумінні практично не було. Досить часто державну службу ототожнюють з кадровою роботою. Після прийняття Конституції України не було здійснено повного та детального перегляду завдань держави, не підвищився рівень державно-управлінської діяльності (а в багатьох сферах навіть понизився), із-за масового переходу спеціалістів з державного апарату в інші структури.

Входження України до Європейського Союзу та інших міжнародних організацій висувало також нові вимоги до підготовки спеціалістів, з одного боку, для підтримки контакту органів вітчизняного державного управління з цими організаціями, а з другого - для відповідності українських державних службовців для роботи у зарубіжних установах Європейського Співтовариства та інших міжнародних організацій. В Україні відсутня ефективна система надійних контактів державного апарату з громадянами та їх організаціями, що породжує недовіру громадян до державної служби і інститутів держави та ін.

Державна служба - це практична і професійна участь громадян в здійсненні цілей і функцій держави. Державна служба включає в себе: формування організаційних, процесуальних і соціально-психологічних основ діяльності державного апарату, побудову та правовий опис ієрархії посад, виявлення, підбір, підготовку, розвиток, просування, оцінку, стимулювання та відповідальність відповідних працівників. Тобто, державна служба існує не лише і не стільки для "забезпечення виконання повноважень державних органів", а для того, щоб таким чином і так виконувались повноваження державних органів, щоб повністю здійснювалась соціальна сутність держави, її призначення служити потребам та інтересам своїх громадян. Інакше державна служба залишиться на низькому рівні.

З управлінських позицій державна служба представляє собою процесуальне явище, що розкриває порядок виконання функцій державної влади. В юридичному плані державна служба належить до публічно-правової сфери, що регулює суспільне, державне життя людини. Вона завжди зв'язана з державною владою, що і визначає специфіку її правового опосередкування і організації. Тобто державна служба України має уособлювати собою єдність елементів двох груп: з одного боку, система правових, організаційних і процесуальних інститутів (форми, методів, принципів і т.д.), що визначають порядок формування і реалізації цілей і функцій держави та застосування державної влади (так звана правова складова), а з другого - сукупність людей, спеціально підготовлених і професійно зайнятих в державному апараті.

Дискусійний характер має виділення видів державної служби. Під видом державної служби потрібно розуміти її спеціалізацію за змістом, що в свою чергу, обумовлюється її цілями та функціями у відповідних державних органах. Безумовно, робота службовців у місцевих органах має свою специфіку і ця специфіка повинна знайти своє відображення не лише у відповідному законодавстві, але і на практиці.

Велику складність має визначення цілей державної служби, оскільки є небезпека ототожнювати їх або з цілями державного апарату, його органів, підмінити одне одним, або з цілями, що стоять перед окремими посадовими особами, особливо керівного рівня, і головним чином, в сфері кадрової роботи.

Цілі державної служби представляються в такому виді:

1. формування суспільно-політичних і державно-правових передумов, що забезпечують реальний зв'язок державної служби з життям народу, його повагу і авторитет, розуміння та підтримку у суспільства;

2. створення умов для виявлення і відбору людей для роботи в державному апараті на підставі об'єктивної оцінки їх загальнокультурних, професійних (ділових) і особистих якостей;

3. правове регулювання посадових функцій, прав і обов'язків, а також правил поведінки працівників державного апарату, узгоджений опис посад;

4. підтримка у колективах державних органів такого соціально-психологічного мікроклімату, який би забезпечив належне виконання державної служби, сприяв би розвитку професійних якостей працівників, формував би раціональні службові відносини;

5. створення та забезпечення належного функціонування системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів державного апарату, формування умов для творчого росту на робочому місці;

6. визначення порядку підбору, переміщення, просування, оцінки, стимулювання і відповідальності при роботі в державному апараті.

Цілі мають охоплювати весь процес державної служби та одночасно відображати цільові особливості кожної із її складових частин.

Розвиваючи державну службу, як інститут державного управління, доцільно дотримуватись деяких принципів пізнання (осмислення), нормативного регулювання і практичних дій. Основні з них:

- **принцип верховенства Конституції України і законів над іншими нормативними правовими актами, посадовими інструкціями при виконанні службовцями посадових обов'язків та забезпеченні їх прав;**

- **принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина, їх безпосередньої дії зобов'язує державних службовців визнавати, дотримуватись і захищати права і свободи людини і громадянина;**

- принцип комплексності передбачає узгодження різноманітних факторів - від правових, структурних через ланку опосередкування до психологічних та моральних, даючи реально впливати на стан державної служби, її можливості і роль в реалізації цілей та функцій держави, в забезпеченні державного управління суспільними процесами; системність, що потребує упорядкування, узгодження і послідовності дії усієї укупності елементів державної служби, побудови саме системи державної служби пристосованої як до окремої людини, її виконуючу, так і до всіх державних органів;

- принцип функціональності забезпечує так організацію державного апарату, при тому він з одного боку, забезпечує реалізацію функцій і досягнення цілей, що об'єктивно тоять перед державою, а з другого - активно сприяє інтелектуальному та моральному озвитку його персоналу, накопиченню і передачі досвіду якісної державної діяльності;

- принцип правової типовості поєднує юридичний опис державних посад (точніше визначення функцій і повноважень) з наданням відомої (допустимої) свободи у їх виконанні. Також такі принципи як:

- принцип рівного доступу громадян до державної служби;
- пошук оптимального співвідношення політичних та професійних засад в державній службі;
- принцип професіоналізму і компетентності;
- принцип гласності;
- принцип відповідальності державних службовців за ті рішення, які вони готують і приймають, виконання своїх посадових обов'язків закріплених в законодавстві.

Державна служба має пріоритети до державного управління програмно-цільовий підхід, правліський професіоналізм, правову компетентність, організованість і дисципліну, зконність і раціональність та інше, чого потребує українське суспільство і держава.

Застосування названих принципів дасть можливість при аналізі елементів державної служби, їх правовому закріпленні, конструюванні посад з відокремленими залежностями, ідборі, підготовці і оцінці кадрів, вивірювання державної діяльності за критеріями цілісної ефективності, а також при здійсненні інших дій враховувати об'єктивні умови з суб'єктивні фактори, що визначають державний апарат і поведінку посадових осіб, заємообумовленість між посадами, актуальність правового регулювання, зв'язок ормальної вимоги і вільної ініціативи, інші реалії, із яких складається процес державної служби. Зазначені цілі і принципи дозволяють сформулювати загальні функції, які покликана виконувати державна служба. Специфічні, окремі функції будуть реалізовувати, природно-структурні елементи державної служби. Разом з тим, важливо підкреслити, що гальмі функції, розкладаючи на частини, не повинні втрачати свій зміст і призначення, му що на практиці локальне набуває самотиску і не лише не забезпечує цілісності, але підриває її.

Велике значення набувають чітко визначені функції державної служби, до яких потрібно днести:

1. Розробку, використання і постійне удосконалення багаточисельних структур та іститутів державної служби, в тому числі кваліфікаційних характеристик державних посад з точки зору забезпечення реалізації цілей і функцій Української держави.
2. Статистичний облік персоналу державного апарату по рівням і видам державної служби України, кількісний та якісний аналіз його стану.
3. Встановлення і проведення в життя чіткого, раціонального і ефективного порядку хождения державної служби, що веде до належної реалізації цілей і функцій Української ржави.

4. Формування і практичне освоєння організаційно-нормативних та інформаційних умов, які сприяють створенню системи безперервного розвитку державних службовців що поєднують в собі роль колективів державних органів і установ підготовки та підвищення кваліфікації, а також впливу суспільства на поведінку діяльності державних службовців

5. Обґрунтування і контроль використання матеріально-фінансових затрат на державний апарат, а також на рівні і види державної служби.

6. Організація та координація наукових досліджень в сфері державного будівництва державної служби, формування інформаційно-аналітичної мережі.

7. Безпосереднє виконання конституційних положень і законодавства з державної служби, методичне, інформаційне та управлінське забезпечення ефективного функціонування державної служби України.

Державна служба є комплексне явище. Вона може бути ефективним засобом удосконалення державного управління при умові, що сама добре організована, а саме і аспекти комплексності. В державній службі потрібно виділяти шість блоків проблем, для вирішення яких потрібно провести значну роботу:

1. законодавче та інше нормативне регулювання державної служби України як цілісного соціально-правового інституту з своїми цілями, функціями, організацією і технологією по рівням та видам;

2. визначення контрольних параметрів і комплексне соціологічне дослідження з допомогою стану і "міцності" державного апарату і його кадрового забезпечення: постійні відслідкування (моніторинг) впливу на нього процесів розвитку державної служби України, її рівнів і видів;

3. створення системи професійного розвитку усіх категорій державних службовців охоплюючи усі сторони даної проблеми в країні та міжнародного співтовариства;

4. відпрацювання структур і процедур (технологій) управління державною службою України в цілому, її рівнів і видів, що включають в себе реєстри, стандарти, кваліфікаційні характеристики, структури вирішення службових конфліктів, інші елементи взаємозв'язки, що необхідні для цього;

5. В умовах переходу до ринкової економіки важливого значення набувають питання фінансування та економіки державної служби, особливо вартість державного апарату та його віддача суспільству. Тому, доцільно при затвердженні бюджетів будь-яких державних структур чітко виділяти в них витрати на апарат. Упорядкування процесів фінансування може дати певну економію ресурсів та сприяти їх більш раціональному використанню. Економіка державної служби має розкрити структуру витрат та їх вплив на якість управління. Адже немає засобів в апараті іде не на самі процеси управління, а на опосередковані цілі. Потрібно в рамках структур державної служби створити спеціальні фінансово-економічні підрозділи, які б систематично вели б цю роботу.

6. Обґрунтування та введення в практику критеріїв і процедур оцінки соціальної ефективності державної служби України в цілому, кожного її рівня і виду; використання їх для зворотнього зв'язку з суспільством з метою удосконалення державного апарату сукупність цих блоків складатиме державну службу як комплексний багатогранний державно-правовий і соціально-організаційний інститут із великою кількістю елементів взаємозв'язків.

{Особливого значення набуває правове регулювання державної служби.

Враховуючи багаточисельні прояви державної служби та необхідність повноти правового регулювання, доцільно створювати узгоджену систему законодавчих та інших видів нормативних актів, яка включає в себе структурні і процесуальні аспекти. Базовий

в такій системі має стати "Кодекс державної служби". Доцільно прийняти закони про службовців центральних і місцевих органів влади; про державних службовців органів суду, прокуратури та інших відомств; про службовців армії, національної безпеки, органів внутрішніх справ, податкової служби та інших спеціалізованих державних структур. Тут має проявитися чітке правове упорядкування дій та відповідальності, що можуть застрахувати суспільство від свавілля, зловживань, бездумного відношення до людей.

Велику користь має принести прийняття нормативних актів процесуального змісту. Наприклад, про порядок проходження державної служби у різних видах державних органів; про оплату, пільги і відповідальність посадових осіб державного апарату, про номенклатуру кадрів Верховної Ради, Апарату Президента, Кабінету Міністрів, Верховного та Конституційного Судів, Прокуратури і порядку їх заміщення; про дисципліну в державному апараті та ін. Подібні акти зв'язують діяльність службовців державного апарату з інтересами, правами, свободами та відповідальністю громадян. Сучасне життя також висуває високі вимоги до службовців державного апарату в смислі їх культурної, наукової та професійної підготовки.

Доцільно прийняття нормативних актів про освіту працівників державного апарату і форм їх отримання, про порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації різних категорій посадових осіб, про типологію документів, що характеризують рівень професіоналізму та ін.

Нормативне встановлення державної служби органічно пов'язане з корінним поліпшенням роботи з людським потенціалом державного апарату. В останній час тут відбулися серйозні зміни, до апарату прийшли нові люди. На жаль, підготовленість багатьох, як нових, так і старих працівників до реалізації своїх функцій в умовах побудови правової демократичної держави і ринкової економіки досить незначна. Да і особисті якості працівників дуже вразливі. Тому державна служба має передбачати відлагоджений механізм соціологічного аналізу і оцінки кадрового складу державного апарату. Потрібно обґрунтувати координатну сітку, за якою можна було б досить об'єктивно та справедливо по відношенню до особи вибрати склад і рівень розвитку якостей, чітко бачити, оцінювати та фіксувати, як людина прогресує у результаті набуття досвіду, отримання спеціальної підготовки та просування по ієрархії посад. Важливо також відпрацювати репрезентативний набір кваліфікаційних характеристик, пристосований до того, щоб правильно визначити інтелектуальну, моральну та професійну придатність людини для заняття певних посад і отримання відповідних рангів. Правовий режим діяльності державного апарату потребує врахування усіх факторів, що на нього впливають, в тому числі економічного та соціально-психологічного самопочуття кожного його працівника.

Одночасно актуальні демократичні процедури аналізу і оцінки можливостей державних службовців, які б наближали державний апарат до істинного розуміння суті людини. Велика тут роль і засобів масової інформації, що створюють певну суспільну думку навколо тих чи інших дій та посадових осіб. Цей напрямок допоможе суспільству відчутти користь від державної служби, що формується.

Сучасний рівень конституційно-правового регулювання питань державної служби має невизначеність і не встановлює ясної правової моделі державної служби в Україні.

В залежності від вибору моделі державної служби необхідно сформулювати систему законодавства про державну службу, яка має встановити обов'язкові риси поняття державного службовця, кваліфікацію і критерії їх заміщення та ін.

Має бути прийнятий єдиний кодекс державної служби в Україні, який має конкретизуватися в прийнятих положеннях та нормативних актах, таких як:

Положення про робочий час державних службовців;
Положення про охорону прав жінок, що є державними службовцями;
Положення про відпустку для відпочинку державних службовців;
Положення про проходження служби державними службовцями;
Закон про надання грошових пільг в зв'язку з вихованням дітей;
Положенням про сумісність службової діяльності державних службовців;
Положення про порядок прийому на державну службу;
Положення про порядок випробування на державну посаду;
Положення про порядок та умови звільнення з державної служби та відставк державних службовців;

Положення про резерв державної служби.

Мають бути розроблені "Кваліфікаційні вимоги до державних посад органів виконавчої влади"; "Положення про державний реєстр державних службовців"; "Положення про порядок ведення особистих справ державних службовців"; "Положення про регулювання питань політичних державних посад, а також посад, що заміщуються в порядку призначення для забезпечення діяльності зазначених осіб".

Державну службу потрібно зробити загальнодержавною. Реформуючи державну службу потрібно орієнтуватися на такі вимоги, що пред'являються до неї:

1. демократичний характер побудови і функціонування;
2. цілісність державної служби України на всій її території;
3. цілеспрямованість підлеглих усіх елементів і взаємозв'язків державної служби

України (забезпечення раціональних та ефективних владних відносин і державного управління). Сміє спроб реформувати систему державного управління і державної служби значно ширше, ніж просто удосконалення системи внутрішніх зв'язків та управління.

1. Відпрацювання механізму взаємодії державної служби з партіями, засобами масової інформації, іншими інститутами громадянського суспільства, включаючи у власній структурі служби по зв'язкам з громадськістю;
2. Підвищення відкритості, "прозорості" системи державної служби, що передбачає:
 - розвиток практики періодичних виступів керівників міністерств, відомств, інших керівних працівників центральних та місцевих органів управління у засобах масової інформації та інших засобів "зворотнього зв'язку" з громадянами;
 - періодичні безпосередні зустрічі окресленого кола керівників з громадськістю;
 - можливість доступу громадян та їх об'єднань до всіх нетаємних нормативних та інструктивних матеріалів, що пов'язані з діяльністю відомств;
 - можливість зацікавлених громадян знайомитися з усіма матеріалами, що стосуються їх справ;
 - удосконалення нормативно-правової служби як системи законів та інших нормативних актів, з врахуванням законопроектів про лобування, про політичні партії, про "публік рішешів" та інших на підставі принципів консенсусної демократії;
 - створення етичного кодексу державного службовця України;
 - озброєння державних службовців технологіями досягнення консенсусу, навчання їх основам конфліктології;
 - впровадження нових інформаційних технологій;
 - створення та нормативне забезпечення нових, легальних моделей взаємодії державної служби з політичними партіями, профспілками, засобами масової інформації, підприємствами;

- виявлення “рушійної сили” реформування - тих державних службовців, які розподіляють цілі і цінності нової моделі державної служби;
- створення “еталонних” підрозділів на центральному і регіональному рівнях з метою відпрацювання різних варіантів реформування державної служби в нових умовах;
- створення позитивного іміджу державних службовців у населення; пропаганда ефективної взаємодії державної служби і громадян з допомогою постійно діючих рубрик у засобах масової інформації;
- створення державної програми навчання населення основам державного управління та реалізація її в школах, спеціальних, середніх і вищих навчальних закладах України;
- створення державної програми організації і проведення державного моніторингу тенденцій суспільного розвитку та ефективності державної служби в умовах реформ.

Таким чином державна служба має стати тим державно-правовим інститутом і одночасно інструментом в руках Президента, Верховної Ради, Кабінету Міністрів, через який надійно б відтворювалась демократична сутність держави, забезпечувались би права і свободи людей, підтримувалась вільна життєдіяльність суспільства, а державний апарат був інтелектуальним, організуючим і моральним лідером суспільних змін і суспільного розвитку.

5. Державне регулювання територіального розвитку.

Акт про державну незалежність України поклав початок нового етапу державного будівництва, дав змогу Україні стати юридичним та фактичним суб'єктом міждержавних відносин.

Разом з тим Україна зіткнулася з рядом територіально-політичних та територіально-адміністративних проблем, породжених як надуманими так і об'єктивними суспільними процесами: природною раціоналізацією України; історично складними диспропорціями розвитку регіонів.

Сучасна система адміністративно-територіального устрою України (24 області, Кримська автономія, 481 район, 9211 сільрад, 149 міст республіканського і обласного підпорядкування) формувалась в умовах адміністративно-командної системи, тому вона характеризується громіздкою структурою, наявністю великого штату працівників і, водночас, неефективністю влади і відсутністю дієвої системи громадського самоврядування. Фактичні витрати на управління, враховуючи фінансування виробів депутатів усіх рівнів і інші непрямі затрати, значно перевищують дані, що фіксуються офіційною статистикою.

Сьогоднішній обласний адміністративний устрій досить архаїчний, не має аналогів серед держав світу. Діапазон основних показників економічного та соціального розвитку обласних одиниць досягає десятків одиниць. Є великий різкобій у внутрішній структурі. Це ускладнює проведення реформ, прогнозування регіоналізації, налагодження демократичного і ефективного управління.

В суперечливих процесах, що сьогодні протікають в Україні, все більш усвідомленим стає те, що надмірні відцентрові спрямування регіонів, а також міст можуть привести не лише до руйнації цілісності держави, але і врешті решт самих регіонів.

Процеси перетворень у регіонах протікають нерівномірно, неоднакова їх результативність. В ряді випадків на місцях продовжує діяти механізм управління, що не відповідає принципам демократії. Серйозний вплив чинять розрізненість у рівні життя населення, галузевій та територіальній структурі виробництва, природно-кліматичні умови.

Сучасна регіональна політика України орієнтована не на "розвиток", а на "підтримку" регіонів.

Правова база державного регулювання територіального розвитку ніколи не формувалась як цілісний масив нормативно-правових актів, виходячи з єдиних концептуальних уявлень про сутність, зміст та форми державної регіональної політики. В цій сфері традиційно домінували суб'єктивізм, надмірна політизованість, спрощений підхід та кон'юктурність. Законодавча діяльність фіксувала у правовій формі баланс політичних сил та інтересів, що практично склалися. Останні на сьогодні виключно рухливі та нестійкі, і законодавство, що швидко старіє, не є стабілізуючим.

Доцільно, не відкладаючи практики державної підтримки чітко визначити політику територіального розвитку. Територіальний розвиток - такий режим функціонування регіональної системи, який орієнтований на позитивну динаміку параметрів рівня і якості життя населення, забезпеченого стійким, збалансованим, відтворенням соціального, господарського, ресурсного і екологічного потенціалів території.

Цілеспрямоване регулювання територіального розвитку є обов'язкова функція держави.

Серед комплексу проблем на широкій план виходять: зміцнення територіальної єдності та недоторканості державних кордонів.

Жодна держава світу не може, а головне не має права відійти від відповідальності за територіальну цілісність, за недопущення екологічних, економічних, етнічних та інших криз, за розвиток усіх територій держави як середовища життєзабезпечення всього народу. Це пріоритетна функція держави в періоді формування нових суспільних засад. Зростає необхідність розробки та проведення в життя нової регіональної стратегії Української держави.

Основні цілі регіональної стратегії полягають у наступному:

- подолання різних розбіжностей між регіонами по рівню життя, по умовам розвитку;
- координація діяльності регіональних властей у вирішенні завдань, що виходять за рамки окремих регіонів, міжрегіональне співробітництво;
- становлення єдиного ринку праці на основі ретельного дотримання Кодексу Законів про працю, конвенцій та рекомендацій Міжнародної організації праці у всіх частинах держави;
- пріоритетний розвиток регіонів, що мають стратегічне та геополітичне значення;
- використання стимулюючих та регіональних методів діяльності, відмова від адміністрування.

Регіональна політика, що є частиною загальнодержавної політики полягає у зміцненні Української держави та утворенні умов для всебічного економічного і соціального розвитку усіх регіонів в інтересах населення, яке в ньому проживає.

Регіональна політика повинна мати чотири рівні:

- 1) державна стратегія регіональної політики;
- 2) міжрегіональна політика;
- 3) власна регіональна політика;
- 4) локальна політика місцевого самоврядування.

Реальність така, що в регіонах, в зв'язку з розширенням їх та включенням до світових господарських відносин, потрібно прийняти до уваги вірогідний хід подій. Тому стратегія регіонального розвитку в сучасних умовах не може бути розроблена як документ із жорсткими, однозначними орієнтирами, що відображають до того ж якісь стабільні процеси.

Природно - історичні процеси динамічні, а розвиток - багатоваріантний. Для кожного етапу розвитку Автономної Республіки Крим, області, міста, району, будь-якого поселення потрібно вирішення як найбільш загальних, так і специфічних, місцевих завдань. Це свідчить про те, що середньостатистичних регіонів не існує.

Проблеми управління регіонами вирішити раз і назавжди не представляється можливим. На кожному етапі постають нові, як правило, більш складні завдання. В силу порушення цілісності єдиного народногосподарського комплексу, обмеження міжрегіональних протиріч, послаблення вертикальних зв'язків, встановлення управляємості територіальними структурами держави постає як вузлове завдання. Але це не означає реалізацію копіяльного централізму. Необхідний оптимум у відносинах на базі визнання та реалізації взаємної вигоди і інтересів, суттєвого розвитку регіонального самоврядування, прав та обов'язків територіальних структур управління перед населенням.

Демократичні реформи в Україні поступово мають перейти із центру до регіонів на рівень АР Крим, областей, районів, міст та місцевого самоврядування. Це зміцнить соціальну базу та розширить інституційне поле реформ.

В цій ситуації координальні зміни можливі лише на основі проведення гнучкої національної та регіональної політики, яка б з одного боку, попереджувала б та стримувала негативні процеси, а з другого - сприяла б прискоренню економічно-ефективних та соціально виправданих починань.

Державна стратегія регіональної політики - це система принципів, пріоритетних напрямків, методів та заходів державних органів влади і управління по впливу на територіальну структуру суспільства для досягнення цілей соціально-економічного розвитку держави.

Розробка стратегії розвитку з опорою головним чином на власні матеріальні, фінансові, науково-технічні та інші ресурси є провідною функцією структур регіонального управління.

Регіональна політика має визначатися як різнобічна (правова, економічна, соціальна) діяльність органів центральної та регіональної влади та державного управління по оптимізації взаємодії Української держави та регіонів для досягнення максимально ефективного розвитку держави в цілому.

Уявляється регіональна політика центру все більше буде виходити із геополітичної ситуації в Україні, ближньому та далекому зарубіжжі, регіонах України. Прямо здійснювати великі заходи буде все більш складніше. Проведення в життя просторової стратегії та регіональної політики центру самих регіонів, особливо великих об'єктивно стає у залежність по відношенню до центру. В цьому полягає реальність реформування в Україні.

Тому необхідно вирішити наступні завдання:

- уточнити роль адміністративно-територіального устрою в державному управлінні;
- виробити нову систему адміністративно-територіального устрою України.

При цьому потрібно виходити із аналізу трансформації адміністративного поділу території під впливом змін економічних, соціальних, екологічних та інших умов в цілому і на окремих великих територіях, а також всієї системи державного управління.

Вихід - у забезпеченні єдності економічних та адміністративних районів, їх злитті, як того вимагають принципи районування. В основу розробки нового територіального поділу має бути покладено оновлене економічне районування. Організаційно-господарська функція держави - важлива не лише в плановій, але і у ринковій економіці. Тому вона стає визначним моментом при реформуванні будь-якого державно-територіального устрою.

Адміністративно-територіальний поділ - один із елементів територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування. В ньому мають бути враховані особливості територій, їх географічні, економічні і демографічні характеристики, а також інші фактори. В цілому адміністративний поділ має забезпечити:

- організаційно-територіальну основу для функціонування системи регіональних і локальних структур державного управління та їх взаємодії з центральними державними органами;
- функціонування демократичних інститутів громадянського суспільства шляхом територіального упорядкування системи і правової визначеності статусів "району", "міста";
- рівні організаційно-територіальні умови для реалізації громадянами їх політичних, соціально-економічних та інших прав і свобод.

Потреба в уточненні та удосконаленні адміністративно-територіального поділу давно назріла. Система адміністративно-територіальних органів та їх поділ, порядок її утворення,

перетворення, удосконалення або скасування має бути закріплена в законі.

Відомо, що особливе значення має взаємодія регіональних органів влади з інститутами громадянського суспільства, з політичними партіями, суспільно-політичними рухами, профспілками, самодіяльними громадянськими асоціаціями.

Важливим є з'ясування конституційно-правового статусу регіону.

Регіони України - АР Крим, області, райони мають набутти не лише відповідні права, але і в ще більшій мірі і відповідальність перед населенням своїх регіонів і держави - життєзабезпечення, зміцнення державності, ефективного використання ресурсів і т.д.

Оптимізація організаційних структур регіонального управління набула основного значення, адже через організацію має створюватися новий адміністративно-правовий простір, здійснюватися субординація, координація і т.д.

Організаційні одиниці в регіоні повинні розглядатися як, по-перше, самостійні просторово-часові одиниці соціального відтворення, по-друге, елементи "системи - регіон по-третє, частка єдиної соціокультурної цінності Української держави.

При великій кількості в Україні особливих організаційно-правових режимів - сформованих у цьому зв'язку особливо-статусних територій доцільно юридично закріпити статуси:

- території особливої функціональної, або проблемної орієнтації: закри адміністративно-територіальні утворення, райони компактного проживання певних груп національного населення, особливо охороняємі природні території та об'єкти і т.п.;
- території з особливими режимами господарювання та зовнішньоекономічної діяльності особливої економічної зони, технопарки, прикордонні і т.п.;
- території з особливими організаційно-правовими режимами, що встановлюються зв'язку з необхідними заходами по попередженню виникнення і по ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій: зони радіаційного забруднення, зони стихійних бід і т.д.

Має бути розроблена універсальна доктрина правового захисту регіонів, яка включала:

- прогноз розвитку, розміщення та структурну перебудову перш за все опорних індустріальних регіонів;
- чіткі юридичні механізми активізації державної підтримки регіонів (виділення їм державних дотацій і субвенцій, інвестицій і т.п.).

Державної підтримки організаційно-правового вирішення потребують депресивні території, тобто такі територіальні утворення, в яких через економічні, політичні, соціальні екологічні та інші підстави перестали діяти умови і стимули розвитку, ці територіальні утворення не можуть розраховувати на самовирішення депресивної ситуації і потребують надзвичайної, соціально організуємої підтримки з боку держави.

Новий спосіб співіснування та розвитку регіонів передбачає розробку та здійснення спеціальних заходів по вирішенню зростаючих протиріч між ринковими цілями соціальними інтересами населення. Обґрунтування їх, розробка технологій, що гарантують стійкість соціального розвитку, потребують правового регламентування.

Включення регіонів в систему ринкових відносин обумовлює дотримання їх основним принципам:

- відповідність нормам права, положенням теорії організації та концепції розподілу влади;
- гарантованого проведення усіма структурними ланками регіону єдиної довготривалої стратегії розвитку України;
- збереження стійкості соціально-економічної і суспільно-політичної системи регіонів;

- адаптованість до нових проблемних ситуацій, орієнтованості структур на новачії, запобігання створенню умов і передумов для динамічного розвитку соціально-орієнтованих відносин;

- децентралізації управління, послідовної заміни вертикальних зв'язків з горизонтальними, оптимальне їх поєднання;

- забезпечення внутрішньої рівноваги оргструктур управління, балансу прав і відповідальності перед населенням та суспільством в цілому;

- пріоритету функцій, потреба у здійсненні нових функцій викликає утворення нових оргструктур, а не навпаки;

- максимальної результативності структур управління, що полягає в тому, що:

1) кінцеві соціально-економічні результати розвитку регіону повинні випереджувати збільшення чисельності управлінського персоналу та затрат на їх утримання;

2) оцінка діяльності структури управління здійснюється не по кількості проведених доходів, а по реальній соціально-економічній динаміці у регіоні;

- адекватність професійно-кваліфікаційних характеристик персоналу характеру завдань, що вирішуються адміністрацією регіонів.

Слідування сукупності наведених принципів у повній мірі може гарантувати якість та кінцеві результати управління у тому випадку, якщо весь механізм та процедури управління враховують особливості розвитку регіону.

Регіони мають зосередитись на підвищенні економічної сфери і підприємництва, соціальної сфери та розвитку науки, охорони природи, використання природних ресурсів та ін.

Пріоритети у саморозвитку регіонів мають стати домінуючим фактором. Шляхи їх вирішення мають відбуватися за рахунок власних, регіональних ресурсів.

Ключовим фактором стає самосвідомість населення, демократизація суспільного життя, формування середнього класу як гаранта стабільності соціуму в майбутньому та інші процеси в регіонах України.

Необхідно принципово переглянути сам підхід до правового забезпечення політики державного регулювання територіального розвитку. Відповідна правова база має формуватися:

- цілеспрямовано, тобто виходячи із прогнозованого уявлення про кінцеву конфігурацію формуемого правового поля, його якісних та кількісних параметрах;

- комплексно, тобто кожний раз приймаючи конкретний нормативно-правовий акт, необхідно чітко уявляти його місце в загальній структурі джерел цієї галузі права та забезпечення їх взаємозв'язаність;

- поетапно, тобто не одночасно заміною діючого законодавства блоком нових розроблених нормативних актів, а шляхом поступового та послідовного введення в дію нових законів, внесення доповнень та змін у чинні акти, відміною застарілих рішень;

- узгоджено, тобто забезпечуючи необхідну відповідальність законодавчих та інших правових актів.

Правового упорядкування потребує сутність та механізми державного регулювання територіального розвитку. Доцільно прийняти закон "Про основні засади державного регулювання територіального розвитку". Метою цього закону має стати правове встановлення предмету, суб'єктів, принципів, форм і методів державного регулювання територіального розвитку. Цей закон міг би визначити правові основи і привести у сферу упорядкованих, часто розрізнені інколи нелегітими дії державного впливу на процеси територіального розвитку.

Органічною частиною регіональної політики є реформа місцевого самоврядування комплекс відносин, що виникають між органами регіону та місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування, що розуміється у відповідності з Європейською Хартією місцевого самоврядування як "право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею діючи у межах законі під своєю відповідальністю і в інтересах місцевого населення" є частиною місцевого управління.

Крім того місцеве управління включає в себе елементи державного управління у тій його частині, яка спрямована на вирішення місцевих питань і узгодження державних, регіональних і місцевих інтересів. Таким чином, місцеве управління у цій трактовці містить у собі розподіл повноважень по вертикалі (між рівнями влади), процедури делегування повноважень і сферу власне місцевого самоврядування. Розвинене місцеве управління передбачає реалізацію наступних основних принципів:

- чітке розмежування повноважень між органами управління різних територіальних рівнів;
- чіткий розподіл представницької, виконавчої і судової влад;
- самостійність та незалежність у вирішенні питань місцевого життя в межах компетенції визначеної законом;
- врахування інтересів різних соціальних груп населення відповідної території;
- відповідальність органів самоврядування перед населенням, що делегує їм свої повноваження;
- активна участь усіх соціальних груп і прошарків населення у вирішенні питань місцевого значення.

Реалізація цих принципів на практиці потребує наявності відповідних умов:

- раціональної системи адміністративно-територіального поділу;
- більш-менш розвинутої ринкової економіки;
- економічної основи, що закріплена у виді місцевої, а також інших форм власності, що використовуються для задоволення потреб населення відповідної території;
- розвинутої законодавчої бази;
- гарантій основних прав і свобод особи (вибору виду діяльності, місця проживання свободи слова, доступу до інформації і т.д.);
- механізмів, що забезпечують усім соціальним групам і прошаркам населення можливість участі в прийнятті і реалізації рішень з питань, що стосуються місцевого життя;
- механізмів соціального захисту інтересів усіх соціальних груп і прошарків;
- готовності усіх суб'єктів територіальних відносин до участі в місцевому самоуправлінні;

- розвиненої системи інформаційного забезпечення управління територією. Поки що цих умов практично немає. Одні з них лише починають формуватися, інші (раціональна система адміністративно-територіального поділу, механізми соціального захисту та участі населення в самоврядуванні) відсутні повністю.

Великого значення набувають аспекти місцевого самоврядування та проблеми розподілу повноважень. Набір же реалізуємих місцевим самоврядуванням функцій та їх зміст, залежить від кількох обставин. По-перше, в значній мірі вони визначаються територіальним рівнем місцевого самоврядування. Очевидно, що і набір функцій та їх зміст у великому місті будуть більш різноманітні, ніж, наприклад, у невеликому селищі чи

селі. По-друге, стан економіки також накладає певний відбиток на реалізуемі місцевим самоврядуванням функції. З одного боку, в умовах кризи багато державних підприємств відмовляються від змісту об'єктів соціальної інфраструктури, перекладаючи це на органи місцевого самоврядування. З другого боку, не маючи джерел формування місцевих бюджетів, місцеві органи не в змозі реалізувати в повній мірі свої функції. По-третє, великий вплив на функції, що реалізуються територіальними громадами, оказує система державного управління. Наприклад, у 70-80 роки в СРСР державне управління будувалось переважно по відомчо-галузевому принципу, тому більша частина місцевих галузей вирішувалась державними підприємствами, на балансі яких в містах знаходились біля 70 процентів об'єктів соціальної інфраструктури і міського господарства.

Роздержавлення і приватизація власності, становлення ринкових відносин ведуть до перерозподілу функцій на користь місцевого самоврядування. По суті в Україні зараз відбувається відокремлення місцевого управління від державного, що гостро ставить проблему перерозподілу і розмежування функцій і, відповідно, повноважень. При цьому держава "скидує" на місцеве самоврядування більшу частину функцій, що виконувалися їм раніше, без відповідного ресурсного забезпечення, залишивши при цьому за собою практично усі повноваження, що стосуються фінансів і податків.

Очевидно, що говорити про систему місцевого самоврядування в Україні поки що рано: дуже мало функцій реалізується самим населенням і тим приватним капіталом, що зароджується. Надто багато місцевих питань все ще вирішуються державою (або через регіональні органи влади, або з допомогою фінансових важелів). Тому сьогодення функціональна структура органів місцевого самоврядування ще далека від тієї, яку мають країни з розвинутою системою місцевого самоврядування. Змінилися назви структурних підрозділів, виникли деякі нові і значно зросли штати. По суті, поки що можна говорити не про систему реального самоврядування, а скоріш, про систему управління на місцевому рівні, яка, не дивлячись на різні регіональні умови, однорідна. Очевидно, на протязі 3-5 років існуюча система місцевого управління в Україні в основних своїх рисах збережеться. Можливі більш чи менші зміни приватного характеру, які зможуть або посилити, або зменшити її залежність від верхніх поверхів влади, або, поступово, по мірі розвитку приватного підприємництва і підвищення активності населення, будуть вноситись в неї елементи самоврядування.

Представницький орган влади має зосередитись на виконанні нормотворчих і контрольних функцій, забезпеченні надання і захисті інтересів населення даної територіальної громади. Серед функцій, що реалізуються виконавчою владою, на наш погляд, можна виділити 4 великі блоки: життєзабезпечення території, економічну, соціальну та економічну, у відповідності з якими з врахуванням місцевої специфіки має визначатись структура органів, що необхідні для їх ефективного виконання.

Найбільш розповсюдженим типом конфігурації оргструктури виконавчих органів є лінійно-функціональна або її модифікація - дивізіональна, при якій функціональні підрозділи об'єднуються в збільшені блоки. Недоліком цього типу структур є локалізація функцій управління в обособлених підрозділах і їх слабка взаємодія при вирішенні комплексних проблем розвитку території, практична відсутність горизонтальної координації. В ринковому середовищі більш ефективною є матрична конфігурація оргструктури, що дозволяє координувати горизонтальні зв'язки функціонально обособлених підрозділів при виконанні цільових комплексних програм, але досвіду використання матричних структур в місцевому управлінні у наших умовах практично немає.

6. Ресурси державної влади та державного управління в Україні.

Розроблений аналіз механізмів державного управління має бути розрахований на довгострокову перспективу та постати на реалізацію. Ресурсний аналіз в якості вихідної бази припускає розробку системи показників, дозволяючих оцінити силу та вплив, можливостей діяння на хід управлінських процесів відповідних інститутів як сьогодні, так і, в майбутньому.

Ресурси системи державної влади об'єднують: кадрове забезпечення, інформаційне забезпечення діяльності органів влади, фінансові та інші матеріальні ресурси. До цього традиційного набору потрібно додати сучасні засоби, без яких державне управління не буде відповідати своєму часу. Це освітня та науково-дослідна робота, яка забезпечує процеси інновації та адаптування системи до стану громадянського суспільства і його потребам.

Проблеми кадрового забезпечення системи державного управління є ключовими у реформуванні. В якості одного із стратегічних завдань державного управління є завдання перетворення, нарощення та раціональне використання кадрового потенціалу країни, а також оптимізації використання нових кадрових ресурсів, підвищення їх професіоналізму і компетентності. Кадровий потенціал - це національне надбання України, важливий гарант сьогодення та майбутнього вітчизни.

Необхідність вироблення нової державної кадрової політики обумовлена не лише негативними процесами, що виплили в період переходу від тоталітаризму до демократичного суспільства, вона випливає із змісту тих радикальних перетворень, що необхідно здійснити на шляху становлення нової Української правової держави, ринкової економіки, формування громадянського суспільства. По-суті належить створити нову модель державного регулювання кадрових процесів, визначити нові пріоритети, принципи і технології вирішення кадрових питань, що відображають сучасний рівень управлінської науки і практики.

При розробці кадрового забезпечення державного управління доцільно виходити з таких критеріїв:

- 1) доктрини, згідно якої кадри є продуктом природно-історичного розвитку та унікальним ресурсом суспільного прогресу;
- 2) системний підхід до аналізу кадрів як суспільного феномену, що має свою логіку, закономірності та механізми саморозвитку і регулювання;
- 3) конкретно-історичного характеру, що виходить із єдності не лише минулого та майбутнього, але і з стрибків, дискретності, циклів у суспільних процесах;
- 4) націленість на обґрунтування засобів подолання деформацій у кадровій роботі, шляхів прискореного формування державного апарату з орієнтацією на світові стандарти і з врахуванням національних традицій України;
- 5) подвійний характер службової діяльності державних службовців, що проявляється в тому, що вони, з одного боку, виконують функції по управлінню та координації, а, з другого - реалізують цілі та завдання державного управління.

Це також обумовлено створенням, розвитком державності та специфічного інституту державної служби, практично невідомим українським управлінням,

- здатністю кадрів до прискореного (також і заторможеного) діяння, впливу на ситуацію в державі і регіонах;

- зміною моделі суспільно-політичного устрою держави та породженою нею невідповідальністю новим реаліям кадрової політики в цілому, нормативно-правової бази, методики багатьох процедур у кадровій роботі;

- протиріччям між реформами, що проводяться та об'єктивно затягнутим характером змін управлінської культури, в т.ч. державних службовців;

- неможливістю здійснювати парощування кадрового корпусу переважно на екстенсивній основі.

Стратегічно економічні та політичні фактори, потреби радикальних перетворень потребують державної участі у формуванні та раціональному використанні людських ресурсів.

Кадрова політика повинна бути перспективною, випереджаючою багато соціальних процесів, попереджуючі негативні явища. Головне призначення та суспільна цінність державної кадрової політики прогнозувати та програмувати майбутнє, визначати стратегічне бачення формування, професійного розвитку та раціонального використання кадрів, усіх трудових ресурсів України, обгрунтувати систему цілей і пріоритетів, принципів кадрової діяльності, розробку програм (цільових, комплексних та ін.), складання планів та застосування механізмів реалізації кадрової політики, рішення її окремих проблем.

Сьогодні спостерігається протиріччя в кадрових процесах. Для оперативного рішення багатьох практичних завдань державної кадрової політики інтенсивне формування йде одночасно по двох напрямках:

1) практичне рішення ряду невідкладних кадрових проблем, у ході якого формуються окремі компоненти державної кадрової політики;

2) розробка елементів системи кадрової політики в межах та на основі демократичних перетворень. Причому, ці напрямки часто розвиваються самостійно, не завжди взаємно доповнюючи одне одного. При аналізі кадрових процесів і виборі технологій важливо враховувати певну різницю стратегій і тактики.

Кадрова робота-це діяльність багатьох суб'єктів по реалізації кадрової політики: це сукупність технологій, засобів, механізмів її реалізації; це організація роботи з кадрами.

Під державною кадровою політикою (де суб'єктом виступає держава) потрібно розуміти стратегію, політичний курс з кадрами на загальнодержавному рівні, це виражаюча волю народу державна стратегія формування, розвитку та раціонального використання кадрів, усіх трудових ресурсів держави. У структурно-змістовному плані кадрова політика-це система офіційно визнаних цілей, завдань, пріоритетів і принципів діяльності держави по організації та регулюванню кадрових процесів і відносин. Ці принципи, в свою чергу, визначають і головні критерії оцінки кадрів, шляхи удосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації персоналу, раціонального використання кадрового персоналу держави.

Державна кадрова політика та багатогранна діяльність по її реалізації є процесом, цілеспрямованим і високоорганізованим інструментом влади, одним із важливих управлінських важелів.

Кадрова політика не може бути зведена до вирішення лише організаційно-управлінських завдань тим паче до підбору і розстановки керівних кадрів. Важливо виявити і створити зв'язки та взаємодію кадрів і кадрових процесів з соціально-економічними, політичними, управлінськими, культурно-духовними підсистемами українського суспільства, з історично сформованими в ньому традиціями та стереотипами у масовій свідомості. Держава має врахувати соціальні, економічні, політичні, правові, управлінські, духовно-моральні та інші рішення кадрових питань;

- кадрова політика держави є сукупність різних соціальних функцій; визначаючи шляхи та засоби кадрового забезпечення реформ, розвитку державності високої професіоналізм їх здійснення, є ефективним інструментом державного управління, важливим фактором

збереження і зміцнення цілісності держави, соціально-політичної стабілізації суспільства, вона одночасно виступає елементом саморегуляції життєдіяльності населення, одним із засобів самоврядування;

- кадрова політика має свою об'єктивну логіку, відображаючи рівень розвитку, потреб і можливостей українського суспільства і держави, реальний стан кадрів, рівень їх професіоналізму і закономірності розвитку кадрових процесів, їх залежність від характеру і рівня суспільно-політичного і економічного ладу.

Підвищення ефективності роботи з кадрами, удосконалення управління персоналом є необхідною умовою та важливим фактором подолання кризи і становлення нової моделі суспільного устрою і державного управління, а саме подолання відчуження суспільства від влади, а державного апарату від народу. Кадри, особливо, керівні, причому усіх сфер, нерідко знаходяться у епіцентрі протистояння центральних та регіональних структур, боротьби за владу різних соціальних сил.

Все це висуває на передній план проблему вироблення прищипово нової державної політики, пошуку нового механізму і технологій її реалізації, створення нової системи роботи з кадрами.

Формування державної кадрової політики - складний, багатогранний процес. До того ж потрібно формувати кадрову політику сьогодення і майбутньої держави, вона не може обмежуватися вирішенням завдань лише перехідного періоду, Конституція України, Закон України "Про державну службу", "Про місцеве самоврядування", ряд Указів Президента України створили нормативно-правову основу державної кадрової політики.

Значна кадрова робота провадиться в регіонах. Але має бути створено конструктивну модель державного регулювання кадрових процесів:

1. Необхідно використання наукових принципів пізнання соціальних явищ (системність, історизм, соціальна детермінованість та ін.), критичне осмислення та творчі застосування накопиченого наукового знання в сфері державного управління і кадрової діяльності. Науковий підхід потребує реалістичної оцінки стану кадрового корпусу України, визнання складності, взаємобумовленості та наявності протиріч усіх кадрових процесів. Тому кадрові питання потрібно вимірювати в комплексі, всебічно, в системі.

2. Необхідною умовою є критичний аналіз вітчизняного та закордонного досвіду роботи з кадрами, його позитивних та негативних уроків, оцінка можливостей адаптації цього досвіду до умов України, тобто з врахуванням її традицій, особливостей, менталітету українців. Тому важливо визначити механізм адаптації до умов України всього світового досвіду.

3. В новій моделі державного регулювання кадрових процесів потрібно враховувати перш за все сучасні реалії та потреби України. Саме практика, аналіз кількісного та якісного складу кадрів дозволить оцінити ефективність тих чи інших ідей, новацій, сприятиме виявленню нових тенденцій та потреб. При розробці необхідно виходити з того, що:

- кадрова проблема є однією із складових та багатогранних. Вона потребує не лише організаційно-управлінських завдань, але і соціально-економічних, правових, моральних, соціально-психологічних та ін.;

- кадри є одним із головних елементів виробничих сил, вони виступають творцями матеріальних та духовних цінностей та важливим елементом організації управління виробництвом;

- кадрова політика виконує різні соціальні функції є одночасно ефективним інструментом державного управління, важливим фактором збереження і зміцнення цілісності України, соціально-політичної стабілізації суспільства, невід'ємним елементом

саморегуляції життєдіяльності населення, одним із засобів його самоврядування.

Державна кадрова політика є складовою частиною внутрішньої та зовнішньої політики держави та засобом її реалізації, формується на засадах і в рамках загальнодержавної політики.

В сучасних умовах, коли йде становлення правової демократичної держави, підбір кадрів та їх діяльність повинні регламентуватися законом, державно-правовими процедурами, регламентами, вимогами. Вони обмежать об'єктивізм та свавілля у роботі з кадрами.

Суть нової кадрової доктрини полягає в тому, що держава і людина - соціальні партнери у професійно-трудовій та інтелектуальній самореалізації особи. Вони взаємозалежні та взаємовідповідальні. Досягнення гармонійного поєднання інтересів людини і держави, індивідуальних та загальнонаціональних інтересів - визначаючий принцип кадрової діяльності. Прагнення до форсованого переходу від "державного соціалізму" зміна орієнтирів державного, економічного та соціального розвитку України, принципів та перспектив зміцнення її державності потребують суттєвої зміни цілей та пріоритетів кадрової політики.

Головні цілі:

- забезпечити високий професіоналізм управлінського та технологічного процесу, усі діялки трудової діяльності кваліфікованими, активно діючими, добросовісними працівниками;

- максимально ефективно використовувати інтелектуально-кадровий потенціал, усі трудові ресурси України, зберігаючи і збагачуючи їх;

- створити сприятливі умови і гарантії для прояву кожним працівником, в тому числі і державним службовцем, своїх здібностей, досягнення їх вершини творчості, стимулюючи його професійний ріст і службове просування, підвищення якості та ефективності трудової діяльності.

Для досягнення цих цілей визначити потрібно сьогоднішні, найближчі завдання та пріоритетні напрямки роботи з кадрами різних гілок влади (з врахуванням специфіки функцій, принципів комплектування кадрів їх апарату, етапів їх оновлення в державних органах різних рівнів).

Це дозволить визначити програму невідкладних заходів, розподілити засоби і сили при вирішенні сьогоднішніх завдань.

В сучасних умовах з метою більш раціонального використання кадрового потенціалу, що є у державі пріоритетними стратегічними напрямками реалізації державної кадрової політики на державному рівні, потрібно вважати:

- забезпечення висококваліфікованими, професійно-компетентними кадрами державної служби України, а на першому етапі - центральної державної служби;

- формування спільно з підприємницькими структурами системи забезпечення кадрами ринкової економіки (підготовка спеціалістів масових професій, менеджерів, підприємців, фермерів і т.ін.);

- реформа середньої та вищої школи, спеціальної професійної, особливо післявузовської освіти, з врахуванням демократичних перетворень, вимог ринкових відносин, сучасного етапу науково-технічного та соціального прогресу;

- забезпечення максимально можливої трудової зайнятості населення, попередження безробіття;

- створення нової нормативно-правової бази кадрової роботи і нової бази

інформаційного та науково-аналітичного забезпечення державного регулювання кадрових процесів.

Державна кадрова політика має розроблятися на підставі таких базових принципів як науковість, конкретно-історичний підхід, моральність, законність, спадковість, демократизм, змінність.

Важливо вибрати найбільш дієві механізми і технології реалізації державної кадрової політики.

До специфічних принципів, що регулюють кадрові процеси в окремій сфері можна віднести: підбір кадрів за діловими, професійними і моральними якостями; відкритість та прозорість; соціальну рівність доступу громадян до державної служби, правовий, соціальний та економічний захист персоналу та інше.

Зміни кадрового потенціалу, що відбуваються в Україні у зв'язку з переходом на ринкові відносини, вимагають постійного корегування законодавчо-нормативної бази кадрової діяльності. До неї відносяться: типові та галузеві норми чисельності кадрів, норми праці, норми обслуговування управління, класифікація посад, атестаційні документи, довідники кваліфікаційних характеристик посад, методичні рекомендації, положення про підрозділи, посадові інструкції, типові процедури прийняття рішень та інші документи.

Прийняття правових актів дозволить законодавчо закріпити роль та місце суб'єктів кадрової політики в механізмі її реалізації на центральному, регіональному і місцевому рівнях.

Державна кадрова політика має бути єдиною, українською з загальними принципами і методами формування кадрів органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Неухильне дотримання основних положень державної кадрової політики, засобів і методів її реалізації має бути обов'язком для усіх керівників та інших посадових осіб органів державної влади та управління.

Особливого значення як провідного ресурсу системи державної влади та державного управління в Україні набувають проблеми інформаційного забезпечення.

Державна політика в сфері формування інформаційних ресурсів та інформатизації має бути спрямована на створення умов для ефективного та якісного інформаційного забезпечення рішень стратегічних та оперативних завдань соціального і економічного розвитку України.

Основними напрямками державної політики у сфері інформатизації є:

- забезпечення умов для розвитку і захисту усіх форм власності на інформаційні ресурси;
- формування та захист державних інформаційних ресурсів;
- створення та розвиток центральних та регіональних інформаційних систем і мереж, забезпечення їх сумісності та взаємодії у єдиному інформаційному просторі України;
- створення умов для якісного та інформаційного забезпечення громадян, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, організацій та громадських об'єднань на основі державних інформаційних ресурсів;
- забезпечення національної безпеки у сфері інформатизації, а також забезпечення реалізації прав громадян, організацій в умовах інформатизації;
- сприяння формуванню ринку інформаційних ресурсів, послуг, інформаційних технологій, засобів їх забезпечення;
- формування та здійснення єдиної науково-технічної і промислової політики в сфері інформатизації, враховуючи сучасний світовий рівень розвитку інформаційних технологій;

- розвиток законодавства в сфері інформаційних процесів, інформатизації та захисту інформації.

Під системого інформаційного забезпечення органів державного управління потрібно розуміти взаємозв'язану та відповідним чином сформовану сукупність організаційних, правових, інформаційних, методичних, програмно-технічних та технологічних компонентів, що забезпечують необхідний рівень якості управлінських рішень, що приймаються за рахунок раціонального використання інформаційних ресурсів та інформаційних технологій.

Призначення системи інформаційного забезпечення полягає у наданні її користувачам даних, що забезпечують прийняття обгрунтованих та ефективних рішень відповідними органами державної влади та управління в межах її компетенції, а також підготовку рішень вищестоящих інстанцій, з отриманням ряду вимог і принципів, що перевірені світовим та вітчизняним досвідом інформатизації.

Для виконання цих основних функцій система інформаційного забезпечення має враховувати неоднорідність процесу прийняття управлінських рішень та специфіку роботи посадових осіб усіх категорій на різних етапах процесу управління. Для цього вона має забезпечувати:

- розробку методичного, програмного та інформаційного забезпечення завдань моніторингу стану об'єкту державної влади та управління,

- створення системи інформаційного забезпечення діяльності органів державної влади та управління,

- підтримку контролю виконання рішень і ефективності виконавчих механізмів органів державної влади та державного управління,

- розробка типових структур та методів інформаційного забезпечення органів регіонального управління,

- підтримку аналізу зовнішніх та внутрішніх проблемних ситуацій та прогнозування їх розвитку;

- дослідження та розробку методів та засобів інформаційної підтримки вироблення рішень у кризових та надзвичайних ситуаціях;

- формування процесів підготовки змістовної частини управлінських рішень і їх документального оформлення;

- підтримку аналізу обгрунтованості та юридичної правомірності;

- підтримку узгоджувальних процедур та процесів групового прийняття рішення,

- підтримку функцій управління діяльністю власне органу управління.

Функції системи інформаційного забезпечення мають визначатися існуючими можливостями інформаційних технологій та засобів комп'ютерної техніки. Основні з них:

- надійне зберігання та оперативний вибірковий доступ до великих об'ємів документальної та довідкової інформації,

- автоматизована підтримка складних процедур обробки інформації: ретроспективний аналіз, моделювання, прогнозування, експертна оцінка і т.п.;

- зовнішні та внутрішні комунікації, а також підтримка доступу до віддалених інформаційних джерел і фондів.

Виходячи із вищезазначеного, доцільно творити систему інформаційного забезпечення органів державної влади та управління.

Великого значення набуває формування законодавства в сфері регулювання відносин, що пов'язані із створенням та використанням інформаційних ресурсів України, інформатизацією різних сфер діяльності. Але діяльність по інформатизації системи державної влади та управління сьогодні не отримала нової якості.

Продовжується кількісне накопичення технічних засобів в органах державної влади, формування інформаційних систем не виходить на певний рівень інтеграції. Майже кожний орган турбується про "власну" інформаційну систему, що приводить до дублювання збору, неекономічності використання інформації, низькому рівні сумісності систем та іншим витратами. Ці явища спостерігаються як на рівні центральних органів влади, так і в регіонах України.

Потрібно вирішити наступні проблеми:

1) формування інформаційних ресурсів України з врахуванням прав власності на ці ресурси центральних і регіональних органів, визначення об'єктів спільної власності, власності на інформаційні ресурси органів місцевого самоврядування та інших власників,

2) структурізацію інформаційних ресурсів за ознаками народногосподарських комплексів з точки зору їх достатності та захищеності, з врахуванням вищелення ресурсів, що захищаються як матеріальний ресурс, як ресурс інтелектуальної власності авторів і держави і цілому,

3) структурізація та визначення правового статусу інформаційних ресурсів за категоріями доступу і захисту, враховуючи їх функції як носіїв державної таємниці, комерційної таємниці, таємниці приватної та особистої. В цьому плані має важливе значення проблема визначення режиму службової таємниці та службової інформації в цілому. Поки що це питання не вирішується як державними органами, так і спеціалістами по інформації,

4) розробка класифікаторів важливих видів інформаційного забезпечення відповідно функціям органів державної влади і сферам управління. Ув'язка структурізації правової інформації з розробкою законів України,

5) включення функцій інформаційного забезпечення діяльності органів державної влади в систему їх функціональної діяльності і організації цього виду ресурсів на основі нових технологій, з одного боку, з метою підвищення якості прийняття рішень і виконання інших функцій органів управління, з іншого - забезпечення інформованості громадян, усього суспільства, підвищення відповідальності органів державної влади та управління за якість та результативність своєї діяльності,

6) розробка нормативної основи інформаційного забезпечення системи органів державної влади та державного управління.

Інформаційне законодавство має дієво впливати на реальний стан інформаційного забезпечення потреб громадян, різних соціальних структур суспільства, держави, на стан інформаційної безпеки в умовах багатукладності економіки, глибоких перетворень у політичній та соціальних системах при швидкокій інформатизації суспільства та розширення міжнародних зв'язів.

Має бути розроблена державна програма правового забезпечення інформаційних процесів та інформатизації в Україні. Вона повинна узгоджуватися з діючою системою законів, а саме законами "Про державну таємницю" від "Про авторське право" від "Про безпеку". Має бути підготовлено ряд законів про інформаційну сферу. Основні з них "Про право на інформацію", "Про комерційну таємницю", "Про участь у міжнародному інформаційному обміні", "Про правову інформацію", "Про інформаційне забезпечення економічного розвитку та підприємницької діяльності в Україні", "Про інформатизацію регіонального розвитку", "Про статистичну діяльність в Україні", "Про науково-технічну інформацію", "Закон про інформацію, інформатизацію та захист інформації".

Практичні завдання інформатизації в цілому, формування та використання інформаційних ресурсів, забезпечення інформаційної безпеки потребують і більш глибокої переробки порядку реєстрації, ліцензування, сертифікації в сфері інформатизації і т. ін.

Ефективність діяльності органів державної влади та управління в значній мірі залежить від якості їх інформаційно-аналітичного забезпечення. Воно має корисним чином підвищити обґрунтованість та угодженість тактичних та стратегічних рішень, що приймаються різними органами державної влади та управління, забезпечити оперативний аналіз ходу їх виконання, виробити альтернативні шляхи та варіанти виниклих проблем як у внутрішній, так і у зовнішньополітичній діяльності з оцінкою наслідків їх реалізації. Основу інформаційного забезпечення органів державної влади та управління має складати державна програма та методологія Єдиного інформаційного простору України, що базуватимуться на загальнодержавних інформаційних ресурсах Українського суспільства, формуємих на міжгалузевому, галузевому, регіональному та інших рівнях. Для інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади та управління доцільно створити Науково-координаційну Раду з інформаційного забезпечення.

Не повністю використовуються владними структурами такий ресурс як засоби масової інформації (ЗМІ). Недоліки у взаємовідносинах між владними структурами та ЗМІ, неефективність цих взаємовідносин пояснюється тим, що представники владних структур сприймають ЗМІ як засіб агітації і пропаганди. Але ЗМІ - перш за все саме засоби інформування громадян про те, що відбувається. Владні ж структури є джерелом інформації і для ЗМІ, і для населення. Формування нових механізмів взаємодії державної влади і управління та преси має виходити із наступного:

- на державному рівні владні структури мають бути зацікавлені у стимулюванні конкуренції на інформаційному ринку, у стимулюванні конкурентноздатності періодичних видань. А це можливо при збільшенні ЗМІ від економічного тиску монолітичних і недержавних структур.

На цьому етапі державних дотацій як умова свободи слова було б ідеалізмом. Але і існуюча система їх розподілу не може залишатися незалежною.

Тому необхідно:

1. Кошти, що виділяються для датування конкретних періодичних видань передати - зв'язківцям, поліграфістам, виробничникам паперу і т.п.
2. Передбачити пільгове оподаткування для ЗМІ.
3. Залишається актуальною і проблема розробки та введення в дію антимонопольного законодавства, в тому числі і у сферах, прямо чи опосередковано впливаючих на економічні положення ЗМІ.
4. Відділення ЗМІ від держави потрібно забезпечити і на правовому рівні. В законодавстві незалежність ЗМІ від влад має бути закріплена. А діяльність самих ЗМІ має бути регламентована відповідними законами, основою яких є захист прав громадян.

Реалізація цих та інших положень, підтримуючих намагання ЗМІ до незалежності від держави, буде сприяти і новій стратегії інформації ЮНЕСКО, яка базується на трьох основних положеннях:

“- законом життя ЗМІ має стати відна циркуляція новин не лише між різними державами, але і всередині кожної держави;

- головним засобом досягнення цієї мети мають бути визнані свобода преси, плюралізм та різноманітність думок, що виражають ЗМІ;

- рекомендація преси, радіо, телебаченню активно сприяти формуванню критичного мислення громадськості, щоб виробити у неї свого “роду алергію” на спроби маніпулювати суспільною свідомістю.”

На регіональному рівні при формуванні нових механізмів взаємодії влади і преси необхідно враховувати, що в умовах перехідного періоду інформація, яку виробляють

журналісти, стає товаром, розрахованим на масову аудиторію. Проте вихідна інформація необхідна і самим журналістам. Відповідно, завдання владних структур зробити свок інформацію конкурентною, привабливою для журналістів. При цьому потрібні враховувати, що сучасне українське суспільство - і будь-який його регіон мають "інформаційний голод" на інформацію термінову, тематично різномісну та індивідуалізовану.

Для ефективного використання ЗМІ влади мають чітко уявляти, яких результатів вони намагаються досягти, використовуючи інформацію, що представляється ЗМІ. Тобто необхідно чітко сформулювати стратегію, тактику, форми використання регіональними владами потенціалу інформації через місцеві періодичні видання.

В нових економічних умовах було б доцільним приділяти більше уваги економічній та організаційній допомозі пресі. Але головне - сприяти процесу акціонування періодичних видань. В цьому випадку владні структури можуть використувати новий канал взаємодії з ЗМІ в якості утримувача пакету акцій. Не менш важливо як для журналістів, так і для представників влад, подолати певну відчуженість від суспільної думки, без якої немислима дійсно ефективна діяльність ні ЗМІ, ні державної влади.

Однією з головних відмінних рис сучасної моделі розвитку державної влади та діяльності державного управління є органічне вбудування у їх ресурсну систему науково-дошуккових та інноваційних процесів. Розвинене управління - це перш за все інноваційні стратегії.

Рух до цього типу управління - включно складна пошукова та прикладна проблема, що охоплює багато напрямків. Особлива складність полягає у знаходженні способів реалізації науково-технічної та інноваційної політики новими для сьогодення соціально-ринковими засобами. Перевага раніш галузевих схем державного регулювання науково-технічного прогресу (НТП) включала становлення більш комплексних форм регулювання НТП, зв'язаних з горизонтальними (а не лише вертикальними) впливами та діяльними.

Але саме їх оптимальне поєднання є характерна риса сучасної інноваційної моделі управління. Вироблення заходів такого поєднання раціональніше прив'язати до регіональних систем управління.

Ефективність стратегій і тактики учасників сучасних державно-управлінських відносин майже повністю залежить від їх здатності та можливостей сприймати, розвивати та економізувати науково-технічний прогрес. Це висуває свої вимоги до управлінського механізму та організаційних структур. Враховуючи реальні масштаби України, значний науково-технічний потенціал багатьох регіонів, можна передбачити, що саме тут будуть в основному формуватись гнучкі системи підтримки та регулювання інноваційної активності, що включатимуть різні управлінські важелі та інституційні форми. Необхідність дослідження регіональних особливостей в сфері інноваційної діяльності органів державної влади та управління підтверджується процесом накопичення та економізації наукового потенціалу, що відбувається у світі, який має яскраво виражену територіальну прив'язку.

Доцільно виробити рекомендації по активному включенню регіональних складових ініціювання науково-пошукової діяльності, що передбачає адміністративно-правові, організаційні та економічні методи. Зміщення у регіон формування ефективного інноваційного механізму пояснюється навіястю при регіональних підходах значно більшої визначеності простору його дії, сприятиме кращому вирішенню проблеми підвищення результативності розвитку органів державної влади та управління в цілому. Участь регіональних влад, поряд з державою у інноваційній діяльності, може мати вирішальне значення у створенні інфраструктури інноваційного типу

Специфіка перехідного періоду та стан економіки України потребують пошуку і створення адекватних організаційно-економічних структур, націлених на стимулювання інноваційної активності усіх учасників управління, формування сприятливого для цього середовища. Виходячи із суттєвої різниці різних регіонів за багатьма характеристиками не доцільно запропоновувати єдину модель та підтримку ефективної інноваційної діяльності. На рівні наукових розробок має бути розроблено набір адміністративних, організаційних, управлінських рішень, економічних важелів у формі розробки окремих функціональних блоків, які вони могли б використовувати при виробленні регіональної політики і відповідних інноваційних програм. Узагальнюючи вітчизняний та зарубіжний досвід, доцільно рекомендувати наступні три основні напрямки удосконалення та розвитку організаційних форм інноваційного потенціалу в регіонах України:

по-перше, адаптація оргструктур функціонуючих в регіоні учасників управління (підприємств, НДІ, організації і т.п.) у відповідності з переходом до інноваційного типу управління, незалежно від їх організаційно-правових форм, виду власності та галузеві приналежності;

по-друге, створення та розвиток принципово нових організаційно-управлінських структур (фірм, інформаційних систем, центрів, фондів, асоціацій), забезпечуючих функціонування регіонального ринку інноваційної продукції та формування ефективної інфраструктури цього ринку;

по-третє, активізація діяльності місцевих органів влади, регіональних функціонально-управлінських підрозділів спільно із структурновизначаючими регіон підприємствами в організації програмно-цільового управління інноваційними процесами.

Доцільно розглядати та вирішувати питання розвитку регіонального інноваційного потенціалу та його інфраструктури керуючись блочно-модульним принципом побудови організаційних структур. Цей принцип відрізняється наступними перевагами:

- по-перше, блочно-модульний підхід дозволяє раціонально адаптувати організаційні структури, що є стосовно до вимог інноваційного ринку;

- по-друге, він обумовлює необхідність мати і використовувати широкий набір різноманітних, у тому числі принципово нових структур, з яких можуть бути вибрані найбільш прийнятні варіанти, що враховуватимуть потреби та особливості того чи іншого регіону;

- по-третє, при блочно-модульному підході гарантується динамічність структур, мобільне їх поновлення та розвиток з врахуванням самих сучасних вимог науково-технологічної революції та загальних завдань соціально-економічного прогресу в регіоні.

Доцільно виділити наступні типові основні (взаємоз'язані) блоки організаційних структур:

1. Блок конгломератів, забезпечуючих науково-технічне співробітництво в сфері інноваційної діяльності; в т.ч. різні моделі нового типу, технопарки, бізнесінкубатори, консорціуми.

2. Науково-дослідний блок, включаючи наукові центри та інститути, дослідно-експериментальні бази, лабораторії, провідні кафедри вузів, наукові товариства, асоціації випадківців та ін., що є у регіоні.

3. Блок проектно-конструкторського, дослідницького та проектного забезпечення інноваційності регіону.

4. Блок сервісного обслуговування, ремонту, модернізації, проката приборів і техніки.

5. Блок інтелектуальних послуг: інженеринг, консалтинг, маркетингові, експертні, юридичні, аудиторські послуги.

6. Блок фінансово-ресурсної підтримки інноваційної діяльності до складу якого повинні входити регіональні інноваційні та інвестиційні фонди, комерційні банки, венчурні фірми, страхові та лізингові компанії і ін.

7. Блок кадрового забезпечення та обміну досвідом в сфері стратегічного інноваційного управління системи навчання та перепідготовки персоналу (будинки техніки, виставки, торгово-промислові палати і т.п.)

8. Блок регулювання (органи управління), що займаються питаннями фінансування кредитування, ціноутворення, оподаткування, держконтракту, програмування екологічного контролю, стандартизації, сертифікації, ліцензування, міжрегіонального та міжнародного науково-технічного співробітництва. Вибір оптимальної моделі, це передбачає поєднання відповідних компонентів вищезазначених блоків, має виходити і створення усіх необхідних умов для широкої "дифузії" нововведень, реалізації "ноу хау", піонерних проектів, для отримання "ефекту великого масштабу".

У зв'язку з цим потрібно виділити наступний комплекс завдань, та напрямків дії регіональних органів.

1. Регіональний орган управління організує розробку та затверджує основні напрямки загальнонаціональної інноваційної політики, керуючись при цьому дотриманням таких вимог та принципів:

- узгодженість і комплексність рішень галузевих, центральних та регіональних завдань у відповідності з державною структурною політикою;
- збалансована ув'язка матеріальних, трудових і фінансових ресурсів з досягненням найбільшого кінцевого результату при мінімальних затратах;
- визначення пріоритетів.

Регіональні органи мають здійснювати прогнозування, програмування та функції стратегічного управління інноваційними процесами, що мають загально-регіональне міжрегіональне значення.

Для цього мають розроблятися, затверджуватися та реалізуватися комплексні і спеціалізовані програми розвитку інноваційної діяльності з залученням на контрактній основі до роботи відповідних структур та провідних спеціалістів

Для регіонів, де немає високорозвинутого інноваційного потенціалу, перспективним було б створення на базі змислової власності комплексних регіональних інноваційних фондів, функціонуючих у формі холдингової компанії, фінансово-промислової групи або акціонерного товариства відкритого типу. Регіональний орган має би виступати як один із засновників зазначеного фонду. Такі акціонерні інноваційні фонди могли б накопичуючи досвід створювати дочірні фірми, центри проектно-дослідницьких, сервісних та інших організацій, що у сукупності складатиме сучасний інноваційний потенціал та відповідну високорозвинену інфраструктуру регіону.

В системі ресурсів важливе значення має питання фінансування діяльності органів державної влади та управління. Цій проблемі в науці і практиці приділяється недостатньо уваги. Вважається, що всі структури влади забезпечують своє існування та діяльність за рахунок державного бюджету. Уряд встановлює максимальну чисельність працівників апарату. Інші напрямки бюджетних коштів в системі державної влади мало привертають увагу, і як правило, не підлягають розголошенню

В бюджеті в сумі відображаються витрати на утримання державного апарату. Але постає питання, чи в повному об'ємі цей рядок відображає потреби органів державної влади.

Представляється, що фінансові кошти, що стримуються із бюджету кожним органом влади і управління, повинні мати відповідні напрямки витрат, включаючи і такі, як розвиток та реформування всіх структур, забезпечуючих основну діяльність органу.

Немає необхідного фінансування і для розвитку стратегічних досліджень в сфері державного будівництва та окремих його напрямків. У більшості випадків рішення приймаються "за ситуацією", яка на момент готовності рішення вже змінилась. І на цей шлях не концентруються необхідні фінансові та матеріальні ресурси.

В системі Президентської влади мають бути більш міцні науково-дослідні центри у сфері вивчення та прогнозування інститутів державного управління. До того ж тематика державного будівництва та управління не виділена у самостійний предмет уваги. Доцільно поряд з Українською Академією Державного Управління при Президентові України створити Академію або Державний дослідницький центр структур та інститутів державної влади. Одночасно є сенс законодавчо визначити правила використання коштів із позабюджетних фондів на окремі напрямки діяльності органів державної влади, з одного боку, а з другого - зважити раціональність та ефективність оплати із бюджетних коштів державної влади експертних робіт, особливо так званих "незалежних" експертиз. Принципової оцінки заслуговує дослідження питання про можливість використання у системі державної влади та управління будь-яких позабюджетних коштів.

Ресурси окремих інститутів держави в якості управлінських механізмів не рівнозначні та змінюються різнонаправлено з неоднаковою інтенсивністю. Частково це відповідає світовим тенденціям, частково пояснюється специфікою Українського менеджменту, а також специфікою перехідного періоду. Це робить необхідним самостійний аналіз ресурсів кожного із інститутів.

7. Гарантії основних прав і свобод громадян України - важлива функція держави.

Характер відносин між державою та її громадянами - ключовий фактор демократії будь-якого типу.

Закріплення в розділі II Конституції - "Права, свободи та обов'язки людини і громадянина" - конституційно визнана і гарантована цінність людини, обов'язок держави бачити людину, поважати, цінити її, забезпечувати її права і свободи, із яких основні невідчуждємі та належать кожній людині від народження. Це означає перелом у відносинах між державою і громадянством, суспільством та особою.

Принциповим досягненням Конституції України та практики сьогодні є зміщення центру ваги з абстрактних категорій типу народ, нація, держава на конкретну людину, її права, свободи, інтереси, реальний образ життя. Тому визначення правового статусу громадянина є складним теоретико-прикладним завданням. Необхідність у ефективному механізмі правового захисту прав громадянина і людини взагалі та особливо конституційних прав пов'язано з тим, що конституційний статус громадянина характеризується не тільки тим, що містить основні права, свободи і обов'язки. Його специфіка в тому, що норми, закріплені конституцією, носять переважно узагальнений, в значній мірі абстрактний характер.

Так, важливо дати аналіз та законодавчо упорядкувати таку складову частину політичних прав громадян, як право на збори, мітинги, походи і демонстрації, "пікетування" і т.д. (ст. 39 Конституції України).

Значення ж та об'єм кожного права мають бути з'ясовані, зміст і приналежність кожного права має бути корелятивне обов'язку, доцільно також сформулювати та уточнити допустимі межі винятків та обмежень.

Головною функцією держави може і повинна стати охорона прав і свобод людини і громадянина та їх захист. Це означає, що усі гілки державної влади служать лише людині.

Державна влада, відповідно виступає не тільки як функція по керівництву, управлінню і координації вольових дій людей. Державна влада веде до встановлення таких відносин, у яких вона виступає як вищий авторитет, добровільно чи змушено визнаний усіма членами суспільства, що проживають на цій території України.

На сучасному рівні розвитку особи і держави подавлення якоїсь однієї сторони погрожує втратити цінності обох. Зберегти досягнутий соціальний рівень та продовжити його розвиток здатний лише правильно обраний баланс суспільних сил.

Взаємовідносини державної влади та громадян мають будуватися на основі взаєморозуміння, що означає не лише отожднення цілей громадянського суспільства з прагненням державної волі, але і перш за все приведення цієї волі у повну відповідність з їх цілями та очікуванням. Тільки так довір'я об'єднає соціальний організм у життєздатну, ефективно функціонуючу систему. Держава має спрямовувати своїх громадян до добровільного і бажаного рішення. Але держава має бути апаратом легітимності, хоч частини всього цей апарат будується на механізмі примусу. Прийшла пора підготувати реальні правові механізми здійснення конституційних прав і свобод людини і громадянина в сфері державного управління.

Ефективний захист прав і свобод громадян у сферах діяльності державної влади та управління, враховуючи багаточисельні правові відносини суб'єктів, потребують чіткого правового закріплення не лише прав громадян, але і кореспондуючих цим правом

обов'язків відповідних державних органів. В цих умовах важливо мати на увазі такі напрямки правового регулювання:

Визначення адміністративно-правового статусу громадянина України. Законодавче закріплення обов'язків органів влади та управління по відношенню до громадян; використання ефективних методів контролю і нагляду за роботою посадових осіб; встановлення відповідальності державних службовців і органів державної влади і управління за порушення прав і свобод людини з законами про управління у конкретних сферах соціального і економічного розвитку, що зачіпають механізми реалізації прав громадян, посилити увагу до організаційно-правових форм захисту прав громадян у сфері діяльності органів державної влади і управління.

Велике значення має питання про гарантії прав громадян при захисті своїх законних інтересів та формах відповідальності посадових осіб: дисциплінарній, кримінальній, адміністративній, матеріальній. В центрі уваги має бути проблема контролю за законністю дій органів державної влади та управління по відношенню до громадян. Необхідно розробити процесуальний механізм реалізації прав громадян, обов'язків органів і посадових осіб державної влади та управління. Процедурами мають бути забезпечені не тільки цивільно-правові, але і адміністративно-правові відносини.

Особливої уваги потребують розробки такі питання як захист прав і свобод особи, які зв'язані з застосуванням заходів адміністративного примусу, в тому числі заходів адміністративного стягнення. Адже, до цих пір конфіскацію предметів, що об'єктами проступків, продовжують здійснювати посадові особи, що уповноважені на те Кодексом про адміністративні правопорушення та рядом законів, що прийняті в останні роки. В той же час Конституція України (п.3 ст.35) абсолютно чітко визначила пріоритет судової влади у вирішенні цих питань. Гостро стоїть проблема створення адміністративної юстиції як системи "зовнішнього" контролю за діями органів державної влади та управління і їх посадовими особами по відношенню до громадян.

8. Питання контролю в сфері державної влади та управління.

Важливою ланкою системи державного управління є контроль. Перехід до нових економічних та політичних орієнтирів вимагає пошуку ефективних методів не лише державного управління, але і розвитку державної влади.

В умовах побудови демократичної, правової держави потрібно створити систему контролюючої роботи, посилити контроль у всіх ланках і процесах управління. Безумовно, це не означає, що державний контроль претендує на вирішальний засіб у досягненні успішних результатів в державному будівництві. Разом з тим недооцінювати можна, адже контрольна діяльність завжди була методом для політичної боротьби за владу. На жаль, останні роки в державі настійливо насаджувалась думка про деяку "вторинність" контролю. Контроль зводився на думку громадськості в основному до покарання когонебудь.

Як результат в суспільстві сформувалась думка про контроль як негативну діяльність. Була сформована атмосфера "контрольного кігілізму". Між тим, процеси децентралізації державного управління обов'язково мають супроводжуватися посиленням централізованого контролю. Передача відповідальності за прийняття рішень зверху до низу, делегування все більше повноважень нижчестоячим органам та організаціям, об'єктивно вимагають посилення контролю зверху. Без цього державній системі загрожують негативні наслідки: від диктатури до розпаду держави. Тому в Україні має бути чітка програма по створенню державного контролю як складової державного управління, здатного виконувати нові завдання.

Роль контролю та перевірки виконання дозволить підняти державну владу та державне управління на рівень стабільності та динамічності, адаптованості його до стану громадянського суспільства.

Встановлення контролю за діяльністю державних органів і державних службовців, органів місцевого самоврядування є принциповою стороною та важливим напрямком державного управління. Адже суворе дотримання законності - одне із важливих вимог до діяльності органів державної влади - недостатньо забезпечена в інституціональному плані.

Контроль - це одна з важливих функцій державної влади та управління, яка дозволяє не лише виявити, але й попередити помилки і недоліки в роботі учасників управління, шукати нові резерви та можливості. Реформування державного апарату потребує розширення масштабів і сфер дії контролю на центральному, регіональному і місцевому рівні України. Зростає об'єм контрольної, інспекторської, організаційно-методичної та іншої роботи, що пов'язано з виробленням нової методології контролю в системі державного управління, в роботі з апаратом органів державної влади. На першочерговому етапі реформування українського суспільства відбувся злам структур адміністративно-командної системи. Були ліквідовані державний, партійний та народний контроль, але не були створені нові структури контролю. Система спеціальних органів контролю та нагляду мало в чому змінилась у порівнянні з дореформованого часу. Сьогодні функціонує розгалужена система органів державного контролю та нагляду за діяльністю органів державної влади та управління усіх рівнів. Але ефективність цього інституту дуже низька. В умовах становлення економіки, розвитку приватного підприємства та багаточисельних форм співробітництва державного і приватного секторів господарства, залучення іноземних інвестицій, орієнтації управляємих сфер на отримання прибутку за всяку ціну,

включачочи ігнорування та порушення законодавства, вона потребує вироблення сучасних форм звітності та контролю за виконанням завдань та функцій органів державної влади та управління, за досягненням реально відчутного результату державного впливу на їх події у найрізноманітніших сферах соціального життя.

Реформа органів державної влади та управління має привести до створення комплексу інститутів, що дозволять здійснювати дієвий контроль за законністю актів і дій посадових осіб та усіх працівників державного апарату. Необхідно сформувати систему контролю над державним апаратом і органами місцевого самоврядування забезпечити сувору законність усіх дій і актів, запобігати порушенню прав та свобод людини і громадянина.

Потрібно встановити оптимальне співвідношення різних форм контролю; загальних та специфічних для тієї чи іншої ланки системи державної влади та державного управління, зовнішнього (міжвідомчого, позавідомчого) і внутрішнього (внутрівідомчого). У повному виді система контролю у розглядаючій сфері має включати:

а) громадський контроль над державним апаратом і органами місцевого самоврядування, що здійснюється усім народом (вибори, референдуми, загальнонародні обговорення і т.д.) або структурами громадського суспільства,

б) контроль інституціоналізованих за видами державної влади, - парламентський, судовий і контроль в системі виконавчої влади України. Велике значення має створення інституту уповноваженого з прав людини - омбудсмену. В світовій практиці він займає важливе місце в системі органів, що здійснюють контроль за діяльністю апарату управління, ефективно захищаючих права особи, і справедливо вважається важливим фактором зміцнення законності в діяльності державної влади.

Відомство омбудсмену відноситься до вищих органів держави, не є в той же час ні органом законодавчої влади, ні органом виконавчої влади, ні судовим органом. Важливіша риса статусу омбудсмену - незалежність. Свої контрольні функції омбудсмен здійснює за власною ініціативою, або на вимогу чи на скаргу громадян.

Згідно ст. 97 Конституції "Контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата". Контрольні функції здійснюють центральні наглядові органи - інспекції з надвідомчими повноваженнями, що утворювали єдину систему, діючі у ряді випадків іще на підставі правил, які вироблені ще в період існування СРСР; Прокуратура України, що в числі і інших функцій виконує і функції нагляду у відповідності з Законом про Прокуратуру, Конституційний Суд України, Вищий Арбітражний Суд України, суди загальної юрисдикції, арбітражні суди.

Сьогодні, по-суті немає загальнодержавної системи контролю, що орієнтована на нові демократичні завдання. Контрольні органи, що є в центрі та в Автономній Республіці Крим, в областях і районах не завжди зв'язані між собою, діють самостійно, в основному обслуговуючи та вирішуючи завдання обласних та місцевих адміністрацій. Більше того, їх чисельність в різних місцях різна. Нерідко їх діяльність зводиться лише до фіксації розпорядчих документів.

Удосконалення роботи контрольних органів на центральному, обласному та місцевому рівнях дозволить не лише посилювати контроль за виконанням положень Конституції, законів України, але і буде сприяти дотриманню трудової дисципліни в апаратах органів влади і управління.

На сучасному етапі реформування Української держави виключно важливого значення набуває проблема ефективності контролю. На жаль, багато контрольних органів втрачають основні зусилля на саму процедуру контролю, глибоко не аналізуючи результати своєї діяльності.

Ефективність контролю залежить від повноти виконання контрольною або посадовою особою наступних основних вимог:

- контроль має здійснюватись безперервно, регулярно та систематично;
- бути своєчасним за строком здійснення, старанним і повним в охопленні об'єктів контролю;
- бути оперативним, дієвим та гласним;
- носити загальний характер, кожний керівник має вважати контроль невід'ємною частиною своїх посадових обов'язків та займатися ним;
- форми та методи контролю мають мати різнобічний характер: перевірки вищестоящими органами нижчестоящих, письмові звіти, контрольні журнали, картотеки, наради, засідання та ін.

Необхідно формувати систему поточного контролю, який дозволить регулярно готувати інформацію про стан справ на тій чи іншій ділянці роботи, вносити необхідні корективи в плани та програми дій.

Потрібно також уникати надмірного контролю. Керівництво не повинно переобтяжувати персонал багаточисельними формами контролю, так як це буде відволікати його увагу. Важливу позитивну роль у вихованні відповідальності персоналу мають відіграти форми індивідуального контролю.

Уявляється необхідним поставити питання про координацію багаточисельних форм контролю та про надання їм більш дієвої та результативної форми. Доцільно створити Міністерство державного контролю України, закріпивши в Конституції його місце та роль в системі державних органів. Одночасно необхідно законом визначити повноваження цього органу. Міністерство має бути наділено владними повноваженнями, включаючи право призупинення дій незаконних правових актів управління, відсторонення посадових осіб від посади, яку займає, та інші повноваження, що створюють гарантії авторитетного впливу на хід покращення діяльності органів державної влади і управління. Аналогічні органи могли б бути створені в регіонах.

Державний контроль - це систематична, конструктивна діяльність керівників, органів управління, направлена на наближення фактичного виконання до запланованого результату. Контрольна діяльність полягає у встановленні норм функціонування, що узгоджуються з плановими цілями, створенні системи інформації з зворотним зв'язком у виявленні відхилень від норм функціонування та зміни величини таких відхилень; у порівнянні фактичних показників з їх раніше встановленими значеннями та оцінці отриманої інформації; у виробленні та здійсненні необхідних висновків, що враховують поведінку людей, втягнених у контрольну ситуацію, для забезпечення найбільш ефективного використання всіх ресурсів центру управлінської відповідальності в досягненні поставлених перед ним цілей. Ця діяльність здійснюється у відповідності з чинним законодавством та рішеннями вищестоящих органів управління. Центром відповідальності є будь-яка одиниця, яку очолює керівник, що відповідає за її діяльність. Використання центрів відповідальності як об'єктів контролю дозволяє ліквідувати безвідповідальність, оцінювати якість керівництва роботою такого центру і т.д. Центр управлінської відповідальності - це об'єкт контролю, його стан і поведінка, входи і виходи вимірюються у різних одиницях, що дозволяє точно встановити відповідальність керівних осіб за результати управління. Доцільно посилити увагу керівників і спеціалістів до вивчення та використання різних видів центрів управлінської відповідальності.

Цілі контролю мають класифікуватись за змістом, часовому горизонту та іншим ознакам. Більш конкретно вони виражаються в загальних та локальних завданнях контролю.

До основних завдань контролю відносяться наступні: визначення фактичного стану об'єкту або його частини у даний момент часу; прогнозування стану та поведінки об'єкту або його частини на заданий майбутній момент часу; завчасне визначення місця та причин відхилень характеристик об'єкту або його частини від заданих, забезпечення стійкого стану об'єкту та ін. Стан та поведінка об'єкту контролю в цілому визначаються за допомогою загальних методів контролю - попереднього, направляючого, фільтруючого та послідовного, а окремих характеристик - з допомогою окремих методів.

Контроль - важлива ланка системи державного управління, дієвий метод досягнення цілей управління. В умовах реформування системи державного управління потрібно удосконалити всю систему контрольної роботи, посилити контроль у всіх ланках та процесах державного управління.

Контроль є широко розповсюдженим об'єктивним явищем в суспільстві. Він тісно злитий з іншими явищами, тому не завжди виявляється його важлива роль у всіх без виключення процесах державного управління.

Для розуміння дійсної ролі контролю необхідно його якісне обособлення та самостійний аналіз як сфери теорії і практики управління.

В державі відсутні спеціальні дослідницькі підрозділи та цільові дослідження в сфері контролю. Кадри державного управління не вивчають контроль як науку і конкретну управлінську дисципліну. В результаті професійна підготовка осіб, що зобов'язані за родом своєї діяльності, здійснювати контрольну діяльність не знаходиться на належному рівні. Поступово проводячи децентралізацію в усіх сферах життя держави, необхідно одночасно або з випередженням створити гнучку централізовану систему контролю в цій сфері. Установкою має бути: "децентралізація без втрати контролю".

Механізм контролю є складовою частиною державного механізму, саме через механізм контролю здійснюється зворотний зв'язок між об'єктом та суб'єктом управління, до органів управління надходить інформація про стан і поведінку об'єктів управління. Якість системи управління багато в чому визначається якістю роботи механізму контролю.

Сьогодні складність об'єкту контролю і управління, всієї сукупності органів управління держави, значно перевищує складність суб'єкту контролю системи органів управління їм, тому і не забезпечується поки що реальна контролюємість стану і поведінки об'єкту управління.

Особливої уваги заслуговує судовий контроль за конституційністю та законністю дій державних службовців, який має бути розширений. В цьому зв'язку постає перспектива створення в Україні системи адміністративної юстиції, удосконалення порядку судового оскарження дій державних органів і посадових осіб громадянами, права яких порушені.

Процес контролю - це діяльність об'єднаних в певну структуру суб'єктів контролю (органів контролю, керівників, контролерів), направлена на гарантоване досягнення найбільш ефективним та управлінським методом поставлених цілей управління шляхом реалізації органами та кадрами контролю визначених припійтів, типів, методів і технологій контролю.

В центрах управлінської відповідальності, мають контролюватися багаточисельні конкретні об'єкти контролю: матеріальні, трудові та фінансові ресурси, кадри управління, рішення, творча діяльність, стратегія розвитку та ін. Потрібно розробити відповідні програми контролю у яких передбачити кількісну інтерпретацію та оцінку виконання програм.

9. Адміністративне право - регулятор державно-управлінських відносин.

Суспільству належить ґрунтовно і глибоко перебудувати взаємовідносини між сферами права, з одного боку, влади і державного управління - з другого, створити всередині них і за межами нові структури, організувати процеси, що дозволять ускладнити систему відносин влади і управління поставити на міцну правову основу. Це передбачає удосконалення та зміни адміністративного права і законодавства.

Адміністративне право - комплексна галузь правової системи України, предмет регулювання якої є суспільні відносини, що виникають в сфері державного управління тобто у зв'язку з організацією і функціонуванням системи органів виконавчої влади та державного управління

Більш високу якість повинно набути адміністративне законодавство України Його має складати:

- соціально-гуманістична направленість законодавства, на відміну від політико-ідеологічної, що була у минулому і пронизувала адміністративне законодавство;
- орієнтація на стандарти та критерії міжнародного права.

Вихідним, базовим джерелом адміністративного права є Конституція. Важливо виявити в Конституції її адміністративно-правовий зміст та потенціал. Адрже Конституція задає режим (нормативно - правовий порядок) практичного адміністрування усім органам державної влади, усім її представникам і посадовим особам, незалежно від їх розподілу по "тілках", "рівням", "ланкам".

Головне завдання адміністративного права - організувати життя суспільства, здійснити всі ті державні цілі, які сформовані в правових нормах. Для цього недостатньо покарання тих правопорушників, які заважають реалізації згаданих цілей.

Необхідно добитися від них бажаної поведінки.

Норми адміністративного права, будучи регуляторами управлінських відносин:

- визначають правове положення громадян в сфері управління;
- регламентують порядок утворення органів виконавчої влади, органів державного управління, їх компетенцію та взаємовідносини з іншими державними органами, громадськими об'єднаннями та іншими недержавними формуваннями і громадянами;
- регулюють порядок проходження державної служби в органах управління та інших державних органах, на підприємствах, в установах і організаціях державними службовцями, визначають їх обов'язки і права;
- встановлюють форми і методи державного управління і процесуальний порядок його здійснення;
- визначають норми забезпечення законності в державному управлінні;
- регламентують адміністративно-юрисдикційну діяльність уповноважених органів та порядок їх здійснення.

При визначенні предмету та системи адміністративного права галузь адміністративного права можна розділити на такі підгалузі:

- а) органи виконавчої влади,
- б) державна служба;
- в) адміністративно-правові режими;
- г) адміністративний процес;
- д) законність в управлінні;

- е) організація державного управління;
- ж) інформаційне право;
- з) правове регулювання нормативів.

Великого значення набуває питання юрисдикційної діяльності виконавчих органів державної влади.

До числа демократичних установлень в першу чергу потрібно віднести:

- 1) закріплення принципу відповідальності лише при наявності вини;
- 2) націленість заходів відповідальності не на покарання, а на профілактику правопорушень;
- 3) подолання нігілізму по відношенню до детального опрацювання процесуальних актів;
- 4) створення передумов для посилення ролі закону в регламентації адміністративної відповідальності;
- 5) склади адміністративних проступків мають формуватися лише законами

В процесі здійснення судової реформи має відбутися розширення сфери судового нагляду за законністю управлінських дій, що здійснюються. Форми цього нагляду можна поділити на дві групи: нагляд прямиий і опосередкований.

В тих випадках, коли суд спеціально розглядає скарги громадян на незаконний правовий акт та незаконні дії посадових осіб, органів державного управління і місцевого самоуправління і коли його основним завданням є перевірка законності актів (дій) управління, які він вправі відмінити чи змінити, має місце прямиий нагляд.

При розгляді кримінальних, цивільних справ, коли суд перевіряє усі обставини, що мають значення для справи, в тому числі і законність адміністративних актів, але не вправі відмінити чи змінити їх, має місце опосередкований нагляд.

Розгляд судами скарг громадян на дії посадових осіб та органів державного управління - це адміністративна юстиція, або правосуддя з адміністративних справ. Порядок розгляду адміністративних справ має регламентуватися нормами адміністративно-процесуального кодексу України.

Враховуючи зміни, що відбулись в економіці України та структурі наглядових органів має змінитися коло органів адміністративної юрисдикції та їх компетенція.

Потрібно доповнити законодавство про адміністративне правопорушення новими складами, що встановлюють відповідальність за такі види проступків, як недобросовісна конкуренція, порушення правил в сфері ліцензування і т.д.

- формування нового законодавства нормативними актами вищої юридичної сили. Адже раніше адміністративне законодавство складалося, як відомо, в основному підзаконні акти, переважне місце у змісті повинні зайняти дозволи та позитивні установки, тоді як раніше наголос робився на заборони та обмеження.

Для того, щоб законодавчі та нормативні акти дійсно стали основою корінних перетворень у сфері державного управління, вони не лише мають бути оснащені ефективними юридичними механізмами, що забезпечать їх реальне перетворення в життя, але і мають відповідати певним вимогам.

Вони не тільки мають адекватно враховувати характер та стан процесів, що відбуваються в державі, а при послідовному втіленні нормативних положень - привести до формування нових державно-управлінських відносин.

Решування державного управління - довготривалий процес, що зв'язаний з іншими реформами, з багатьма змінами, що відбуваються всередині законодавства, а також самої держави. Нові процеси, що відбуваються в суспільстві, економіці і

політиці, впливатимуть на формування системи державного управління.

За останні роки питання застосування заходів відповідальності органів державної влади та управління і державних службовців випадає з поля зору як законодавця так і органів виконавчої і судової влади. При відсутності звітності органів державної влади – її легітимність, систематичність, обов'язковість, навіть зміни в Уряді набувають моментів випадковості.

В Положеннях про органи державного управління немає формувань про те, хто і за що несе відповідальність, або в якому порядку така відповідальність встановлюється. Закон про Державну службу обмежений визначаючи дисциплінарну відповідальність службовців.

З метою упорядкування відповідальності усіх суб'єктів державного управління, і в першу чергу органів, посадових осіб, необхідно розробити Закон про відповідальність органів та посадових осіб в системах державної влади.

Потрібні також закони про підприємства, про корпорації та ін., що упорядкують діяльність основних учасників діяльності в системі державного управління та дозволять встановити причинний зв'язок між діями органів виконавчої влади і наслідками у різних структурах економіки, підприємництва, в соціальних сферах. Потрібно провести систематизацію видів відповідальності цих суб'єктів з врахуванням можливих форм конституційної відповідальності суб'єктів виконавчої влади, що реалізується перед Верховною Радою, через систему судів, прокуратуру. Законом потрібно встановити критерії оцінки і підстави відповідальності, визначити процедури, що необхідні для реалізації цього інституту в системі влади.

В теоретичному плані важливо звернути увагу на введення відповідальності не лише за принципом вини в діяльності суб'єктів влади (доказовість корумпованості, хабарництва і т.п.), але і за результати цієї діяльності, або отримана протиправним шляхом, або шкоду, що нанесена суспільству, та за наслідки дій, що порушують стан державної і суспільної безпеки.

Особливо важливою є реформа інституту державної служби та розвитку службового права, що актуалізують питання та ініціюють розробку та прийняття законодавчих актів і розвивають положення про адміністративне судове впровадження в Україні, і відповідно систему адміністративних судів. В практичній діяльності державних службовців часто приймаються адміністративні акти, що протирічать законодавству, порушуються права і свободи громадян. Створення ефективної системи правового захисту проти незаконних дій і рішень державних службовців - один із обов'язкових напрямків реформування державної служби. Крім того, діяльність адміністративних судів буде сприяти розвитку законодавства в сфері державної служби.

Особливої уваги сьогодні потребує законодавче регулювання спорів, що виникають в сфері відносин громадянина з органами державної влади.

Назріла необхідність реалізувати ідею адміністративного судочинства як в організації самої судової системи, так і в законодавчому регулюванні її діяльності. Специфіка розгляду в судах адміністративно-правових спорів вимагає виділення судових складів по адміністративним справам поряд з судовими складами по кримінальним і цивільним справам. Адміністративні судові присутствія мають з'явитися і у Верховному Суді України.

Наявність адміністративного судочинства логічно обумовлює і створення адекватного процесуального інструментарія, а саме "Адміністративно-процесуального кодексу України".

Особливе місце в забезпеченні прав і свобод людини, змідненні і захисті конституційного ладу відводиться судовим та правоохоронним органам. Має бути прийнято закон про судову систему України. Цей закон має стати основоположним актом, що встановлює систему і правовий статус суддів.

Особливою проблемою є створення об'ємного законодавства для державних службовців та прийняття дисциплінарного кодексу, який регулював би відносини в сфері дисциплінарного правопорушення, примусу, відповідальності у справах про посадові проступки.

Вже сьогодні практично у всіх нормативних актах, що встановлюють питання про дисциплінарну відповідальність державних службовців, мова йде про схожі *категорії*: про дисциплінарні проступки, видах дисциплінарного стягнення і процедури накладення цих стягнень на службовців. Тому і дотільно однозначно врегулювати (особливо для державних службовців) ці питання у єдиному нормативному акті - Дисциплінарному кодексі, який має стати основою дисциплінарного законодавства. Останнє, в свою чергу, стане частиною службового права, законодавства про державну службу.

Сьогодні переосмислюється структура адміністративного права. Є усі підстави сподіватися, що в майбутньому державна служба стане ланкою, що входить до основної частини адміністративного права. Сама ж особлива частина, очевидно, має бути побудована за принципом виділення схожих правовідносин та їх єдиному адміністративно-правовому регулюванню.

Адже політика, управління, економіка, соціальне життя і культура, охорона правопорядку, безпека і оборона, іноземні справи та зовнішньоекономічна діяльність, міжнар. справа, наука і освіта, будівництво - все визначається якістю управлінського персоналу, професіоналізмом і компетентністю державних службовців, ефективного системного управління державною службою. Тобто, усі традиційні, а також нові інститути адміністративного права (суб'єкти адміністративного права, система і структура державного управління, принципи державного управління, адміністративні акти, адміністративні договори, адміністративний примус, адміністративний процес і т.д.) можуть реалізовуватися через функціонування інституту державної служби і самих державних службовців.

Важливим засобом реалізації цілей і функцій державної влади є правові акти управління. Правові акти управління, будучи основною продукцією державної адміністрації мають бути конкретними, доведеними до такого ступеню деталізації і юридичної обробки, коли вони стають безпосередньо діючими. Вони мають бути ув'язані з усім комплексом правових норм, що регулюють статичку та динаміку державно-управлінських відносин.

Природа і особливості актів у сфері державного управління може бути вивчена повно з врахуванням чітких уявлень про місце і роль даних правових засобів в механізмі правового регулювання. Під правовим регулюванням доцільно розуміти здійснюваний при допомозі правових засобів результативний правовий вплив на відносини, що виникають в процесі реалізації функцій державного управління. Місце актів управління в механізмі правового регулювання, їх роль у вирішенні завдань державного управління визначаються також багатоплановістю та динамічністю процесів державного управління, особливо в умовах реформ, в ході яких постійно виникає необхідність прийняти акти, що не мають аналогів. Значимість цих актів визначається і тим, що це найбільш мобільний елемент механізму правового регулювання. Державно-владний вплив на постійно і

активно змінюючи управлінські відносини реалізуються перш за все з допомогою актів управління. Акти управління в ряді випадків можуть бути доказами при розгляді справ у суді. При цьому, акт управління не потрібно змішувати з службовими документами (листи, справки, доповідні записки і т.д). Деякі службові документи мають певне юридичне значення, інколи вони можуть служити підставою для видання акту.

Юридична сила акту того чи іншого державного органу виражається через його співвідношення з правовими актами інших органів. При цьому юридична сила правових актів державних органів не означає більшу чи меншу обов'язковість цих актів: всі акти органів державного управління обов'язкові.

Велике значення в умовах розподілу влади має відмінність актів управління від судових актів. Судові акти видаються, як правило, по спорам, у зв'язку з порушенням правової норми. Акти ж управління видаються зовсім не у зв'язку з порушенням правових норм. Вони частіш мають організуючий характер та направлені на вирішення широкого кола питань, що виникають в процесі державного управління.

Судові акти видаються лише у тих випадках та на підставах, що встановлені законом. Акти управління видаються у випадках, які посередньо в законі не вказані, але необхідність їх видання випливає із компетенції відповідного державного органу.

Судові акти завжди є актами застосування права. Вони не містять і не встановлюють правових норм. Акти ж управління можуть бути і актами застосування норм права і містити в собі правові норми.

Судові акти відрізняються від актів управління і за порядком їх прийняття. Якщо судові акти видаються в особливому, процесуальному порядку, процедура прийняття, відмінна та призулишення яких суворо регламентовані нормами закону, то порядок видання актів управління регламентується не лише законами, але і актами управління.

Акти управління відрізняються від адміністративно-правових договорів тим, що вони є результатом волевиявлення державного органу. Якщо акти управління - односторонні владні акти, то адміністративний договір - результат волевиявлення, угоди двох або кількох сторін. Говорячи про взаємодію договорів і адміністративних актів управління, потрібно відзначити, що акти управління в ряді випадків встановлюють порядок і умови укладання правових угод.

Важливе значення має забезпечення актів управління. Законність в сфері державного управління - це перш за все наявність достатньої кількості юридичних норм високої якості і крім того їх суворе дотримання всіма суб'єктами даних правовідносин.

В юридичній науці законність розуміють як неухильне виконання законів і відповідних їм інших правових актів органами держави, посадовими особами, громадянами і громадськими організаціями.

Разом з тим таке визначення є одностороннім, оскільки в ньому має бути звернено увагу і "на якість юридичних законів", їх відповідність рівню розвитку суспільства. Крім того, в юридичній літературі законність розглядається з різних сторін: як метод державного керівництва суспільством, як принципи державної діяльності, як режим системи взаємовідносин населення з державними органами. Всі ці підходи правомірні. Разом з тим важлива сторона законності в сфері управління розкривається в її визначенні як режиму взаємовідносин суб'єктів влади з підприємствами, організаціями, громадянами, який забезпечує реалізацію їх прав та законних інтересів в процесі державного управління.

Важливість проблеми забезпечення законності актів управління обумовлена рядом факторів

Так, суб'єкти, що видають акти управління, наділені значними дискреційними повноваженнями, тобто вільне бачення, що необхідні для виконання покладених на них завдань. Дискреційні повноваження зв'язані з таким важливим елементом законності актів управління як суспільно корисна ціль їх прийняття. Законність актів управління вкючає в себе не лише обмеження і заборони, але і постійний і позитивний імпульс суспільної корисності. Воля вбачання державних органів, що видають акти управління, необхідна перш за все тому, що практично неможливо правовими нормами зарегулювати всі відносини, що виникають у сфері державного управління. Вирішення проблеми вбачання в державному управлінні потрібно шукати не на шляхах його виключення і повної заміни законом. Потрібно створити свого роду тормозний механізм, що стримує відповідні органи і посадові особи у використанні цього способу, розробки системи правових і організаційних заходів, які максимально знижували б наслідки вбачення.

УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

ПРО ДЕРЖАВНУ КОМІСІЮ З ПРОВЕДЕННЯ В УКРАЇНІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

З метою підготовки і проведення в Україні комплексної адміністративної реформи, яка має радикально змістити систему державного управління всіма сферами суспільного життя, перетворити її в один з визначальних чинників економічних та соціальних реформ, **ПОСТАНОВЛЯЮ:**

1. Утворити Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи (далі - Комісія).
2. Затвердити персональний склад Комісії (додається).
3. Установити, що основними завданнями Комісії є:
 - розроблення Концепції адміністративної реформи, визначення організаційно-правових засад, стратегії і тактики її проведення;
 - розроблення конкретних механізмів і строків впровадження адміністративної реформи; підготовка пропозицій щодо:
 - структури органів виконавчої влади з поступовим переходом від галузевого до функціонального принципу побудови міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, що має призвести до спрощення і підвищення ефективності управління, скорочення непотрібних ланок управління;
 - запровадження дійової системи державного контролю;
 - перебудови державної фінансової системи, структури, функцій і методів діяльності місцевих органів виконавчої влади;
 - дерегуляції та спрощення системи управлінських послуг, які надаються на різних рівнях виконавчої влади фізичним та юридичним особам;
 - удосконалення законодавчої бази адміністративних правовідносин, економічних засад діяльності органів державної влади, впровадження дійових адміністративних процедур;
 - запровадження в Україні раціонального адміністративно-територіального поділу;
 - реформування системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;
 - експертна оцінка концепцій і проєктів нормативно-правових актів, спрямованих на створення правової бази адміністративної реформи;
 - аналіз діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо здійснення адміністративної реформи та надання допомоги в її проведенні;
 - розгляд пропозицій і програм наукового, матеріально-технічного, кадрового та фінансового забезпечення адміністративної реформи.
4. Призначити **КРАВЧУКА** Леоніда Макаровича головою Комісії.
5. Голові Комісії в місячний строк подати на затвердження проєкт Положення про Комісію.
6. Надати Комісії право залучати до роботи спеціалістів центральних та місцевих органів виконавчої влади, незалежних експертів, створювати робочі групи, використовувати

технічну допомогу міжнародних організацій, безоплатно одержувати у встановленому порядку від центральних та місцевих органів виконавчої влади необхідну для її діяльності інформацію.

7 Кабінету Міністрів України здійснювати фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності Комісії.

м Київ, 7 липня 1997 року
№ 620/97

Президент України
ЛІ КУЧМА

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року/ М-во юстиції України. Укр. Правнича Фундація.- [Офіц. вид.] - К.: Вид-во "Траво", 1996.- 126 с.
2. Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи: Указ Президента України від 7.07.1997 № 620/97 // Урядовий кур'єр.- 1997.-10 липня.- С.2.
3. Положення про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи: Затв. Указом Президента України від 2.10.1997 №1089/97 // Офіційний вісник України.- 1997.- №40.- С.17.
4. Аверьянов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького.- К.: Ін Юре, 1997.- 48 с. -(Б-чка "Нова Конституція України").
5. Адміністративна реформа в Україні (Концептуальні засади) / Міжнар. центр перспективних досліджень.- К., 1994.- 35 с.
6. Актуальні проблеми реформування державного управління: Матеріали щорічної наук. - практ. конф. наук. - педагогічного персоналу, служачів, аспірантів, докторантів Академії, Київ, 29 трав. 1997 р./За ред. В.М. Кившва.- К.: Вид-во УАДУ, 1997.- 312 с. (Українська Академія державного управління).
7. Антонова В.П. О некоторых проблемах административного права (По материалам "Лазаревских чтений") // Государство и право.- М., 1997.- №6.
8. Антонова Е.Г. Государство как целостная система социального управления.- М., 1996.
9. Агаманчук Г.В. Новое государство: поиски, гипотезы, возможности.- М., 1996.
10. Агаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций.- М.: Юридическая литература, 1997.
11. Бачило И.Л., Мелюхин И.С., Салищева Н.Г., Сергиенко Л.А., Розенбаум Ю.А., Хаманева Н.Ю., Шорина Е.В. О концепции развития системы исполнительной власти в Российской Федерации // Государство и право - М., 1996.- №6.
12. Государственная служба. Научный подход. Зарубежный опыт. Выпуск девятый.- М., 1995.- С.130.
13. Гурне Б. Державне управління / Пер. с фр. В. Шовкун.- К.: Основи, 1993.- 165 с.
14. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія / Колектив авт.; Відпов. ред. Н.Р. Нисжик.- К.: Вид-во УАДУ, 1997.- С.448.
15. Дзодзиев В. Проблемы становления демократического государства в России.- М., 1996.
16. Дністрянський М.С. Кордони України - Львів.- Вид-во "Світ", 1992.
17. Драма российского закона // Казимирчук В.П. - М., 1996 - 144 с.
18. Ежегодник 95: Государственная служба России.- М, РАТС, 1996
19. Зілдер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: Порівняльний аналіз / Пер. з фр. В. Ховхуна.- К.: Основи, 1996.- 420 с.
20. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні /НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького.- К.: Ін-т Юре, 1997.- 36 с.-(Б-чка "Нова Конституція України").
21. Кампо В.М. Українські реформи: політика і право: Попул. нарис.- К.: IFES, 1994.- 29 с.
22. Кнорринг В.И. Искусство управления. М., Из-во БЕК, 1997.- 263 с.
23. Коваль Л. Адміністративне право України: Курс лекцій - К.: Основи, 1994 - 154 с.

24. Місцеве самоврядування в Країнах Східної Європи та Співдружності Незалежних Держав у 1994 році: Антологія описових документів / Ін-т Місцевого Врядування та Держ. служби (філія Ін-ту Відкритого Суспільства). - Будапешт, 1994.- 264 с. - Укр.; Англ.

25. Місцеве (територіальне) самоврядування в Польщі: Матеріали міжнар. наук. конфер. (скор.), Мінськ, лютий 1993 р. / Ін-т держ. упр. і самоврядування при КМ України.- К., 1993.- 29 с. - (сер.: Місцеве (територіальне) самоврядування).

26. Нижник Н.Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе / НАН Украины, Ин-т государства и права. - К.: 1995 - 207 с.

27. Новые формы государственности государственная служба.- М., 1996

28. Общие сведения об административном праве Франции / МИД Франции, Посольство Франции в Москве, Межвед. Комиссия по Странам Центр. и Восточной Европы, Координация Технического Сотрудничества.- М., 1993.- 159 с. - (Сер. Рос.- фр.; "Информ. и учебн. материалы") - Текст на рус. и фр. яз.

29. Організація роботи Кабінету Міністрів в умовах економічної кризи (Досвід Великобританії): Лекція: Пер. з англ./Ін-т держ. упр. і самоврядування при КМ України -К.: 1993.- 60 с. -(Держ. адміністрування за рубежом) Организация работы правительства во Франции на примере Генерального секретариата Правительства / МИД Франции, Посольство Франции в Москве, Межвед. Комиссия по странам Центр. и Восточной Европы, Координация Технического Сотрудничества.- М., 1993.- 39 с. (Сер. Рос.-фр.; "Информ. и учебн. материалы")

30. Проблеми реформування державної влади: Конституційні та управлінські аспекти: Тези доп. і наук. повідомлень наук.-практ. конф., Київ, 10-11 березня 1995 р. /Верх. Рада України, Каб. Міністрів України,...Адміністрація Президента України.-К., 1995.- 172 с.

31. Проблеми теорії і практики державного управління і місцевого самоврядування: Матеріали щорічної наук.-практ. конф. професорсько-викладацького складу та слухачів Академії, Київ, 31 травня 1996 р./ За ред. В.А. Дона, Відп. за вип. Н.А. Гегеля.- К.: УАДУ при Президентові України, 1995-236 с.

32. Райт Г. Державне управління / Пер. з англ. В. Іванко, О. Коваленко, С. Соколик.- К.: Основи, 1994.- 191 с.

33. Реформа державного управління: Семінар, Київ, 21-22 травня 1997 р./ Ін-т економічного розвитку, Світовий банк.- К., 1997.

34. Реформа державної адміністрації. Основні поради (Доп. групи, що працює над питаннями реорганізації Держадміністрації Республіки Польща, Варшава, березень 1992/ Ін-т упр. і самоврядування при КМ України.- К.: 1992.- 18 с. - (Сер. Держ. адміністрування за рубежом).

35. Саймон Г. і др. Менеджмент в організаціях: скор. пер. с англ. / Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В., Общ. ред. А.М. Емальянов - М.: Економіка, 1995.- 335 с. (Сер. Гос. служба и регион. упр.).

36. Становлення владних структур в Україні (1991-1996)УЗАТ "Укр. прес. - група"; Редкол.: О. Гарань. В. Кулик.- К.: Центр політ. аналізу газети "День", 1997.- 178 с.

37. Цвєтєв В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект).-Х.: Вид-во "Право", 1996.-164 с.

38. Ясюнас В. Местное самоуправление: Комментарий. Разъяснения.-2-е изд., доп. - М.: Изд-во "Ось-89", 1997.- 176 с.

39. Нижник Н.Р. Державне управління в Україні: проблеми і перспективи // Вісник УАДУ при Президентові України.- 1996.№1.- С.102-116

40. Вісник УАДУ при Президентові України. Тематичний вип. Матеріали щорічно наук. - прак. конфер. "Актуальні проблеми реформування державного управління", 25 травня 1997 р. №2.

41. Ashford D. *The Limits of Consensus: The Reorganization of British Local Government & the French Contrast.* - N.Y.: West. Societies Program, 1976.-79p.-(Occasional Paper N6).

42. Bingham R., Hedge D. *State & Local Government in a Changing Society.* - N.Y.: McGraw-Hill, 1991.-559 p.

43. Braibant, Guy. *Le Droit Administratif Francais -St-just-la-Pendue:* Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Dalloz, 1992.-547 p.

44. Bruners R. *Trends & Direction of the Administrative Reform in Latvia.* The 3. Annual Conference on Issues in Public Administration & Management, Ljubljana, Slovenia, 23-25 March 1995.

45. *Circulaire du 30 janvier 1997: relative aux regles d'elaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel ... Paris: Journal officiel de la Republique Francaise, 1997.-158 p.*

46. *Comment ameliorer les relations entre les personnes publiques et les usagers?: Les rapports de l'ENA.*-Paris, 1996

47. Debbasch, Charles. *Institutions et droit administratif: En 2. vols.*-Vendome PUF - T.1: *Les structures administratives -1976.-534 p*, T.2: *L'action et le controle de l'administration.*-1978.-551 p.

48. *Developing Organization & Changing Attitudes: Public Administration in Central & Eastern Europe: Proceedings from the 4. Annual Conf., Tirana, Albania, 28-30 March 1996 / NISPACE; Ed. by J. Jabes.*- Bratislava, 1996.-327 p.

49. Dwivedi O.P., Phidd R. *Prime Ministerial Leadership, the Public Service & Administrative Reform in Canada.*- Calgary, 1994.

50. Maurer H. *Allgemeines verwaltungsrecht - 10 Aufl.*-Munchen: C.H. Beck, 1995.-814 s.

ЗМІСТ

1. Вступ	3
2. Державне управління в Україні: цілі, принципи, функції	8
3. Загальні підходи до реформування організаційних структур державного управління	13
4. Державна служба - специфічний фактор зміцнення державного управління	29
5. Державне регулювання територіального розвитку.....	36
6. Ресурси державної влади та державного управління в Україні.....	43
7. Гарантії основних прав і свобод громадян України - важлива функція держави.....	55
8. Питання контролю в сфері державної влади та управління.....	57
9. Адміністративне право - регулятор державно-управлінських відносин.....	61
УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ	67
ЛІТЕРАТУРА	69