

Українська Академія державного управління  
при Президентові України

**Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко,  
В.І. Мельниченко, Н.Г. Плахотнюк,  
С.П. Мосов, О.Д. Крупчан**

## **Державне управління в Україні: організаційно-правові засади**

*Навчальний посібник*

*За загальною редакцією доктора юридичних наук,  
професора, заслуженого юриста України Н.Р. Нижник*

Київ  
Видавництво УАДУ  
2002

**УДК 32.001: 35.01 (477)**

**ББК 67.9 /4УКР/ 300**

**Д 36**

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

**Авторський колектив:** *Н.Р. Ніжник* (вступ, тема 1, 2, 11, словник найбільш вживаних термінів), *С.Д. Дубенко* (тема 6, 8, 13, словник найбільш вживаних термінів), *В.І. Мельниченко* (тема 6, 9, 10, 12-14, словник найбільш вживаних термінів), *Н.Г. Плахотнюк* (тема 3-8, словник найбільш вживаних термінів), *С.П. Мосов* (тема 11), *О.Д. Крупчан* (тема 11, словник найбільш вживаних термінів).

**Рецензенти:**

*Л.Т. Крибенко*, доктор юридичних наук, член-кореспондент АПН України, головний науковий співробітник Інституту держави і права НАН України;

*І.Ф. Надольний*, доктор філософських наук, професор, декан Української Академії державного управління при Президентові України.

**Д 36**      **Державне управління в Україні: організаційно-правові засади:** Навч. посіб. / Н.Р. Ніжник, С.Д. Дубенко, В.І. Мельниченко та ін.; За заг. ред. проф. Н.Р. Ніжник. - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - 164 с.  
**ISBN 966-619-071-0**

У навчальному посібнику розкривається системний характер державного управління, розглядається його організаційна структура, показуються особливості прийняття управлінських рішень, виокремлюються засоби та особливості правового регулювання державного управління і забезпечення законності. Значну увагу приділено аналізу проблем структурно-організаційної реорганізації державної влади в Україні у процесі адміністративної реформи, необхідності подолання бюрократизму і підвищення відповідальності в державному управлінні. Подається досвід організації і функціонування апарату управління в зарубіжних країнах.

Посібник розрахований на слухачів системи підготовки магістрів державного управління, студентів вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку за спеціальністю "Державне управління", державних службовців, аспірантів, докторантів та викладачів.

**УДК 32.001:35.01 (477)**

**ББК 67.9 /4УКР/ 300**

© Українська Академія державного управління при Президентові України, 2002

**ISBN 966-619-071-0**

## **Вступ**

*Проведення реформ з перетворення України в демократичну, соціальну, правову державу породжує багато труднощів через відсутність у більшості населення, в тому числі й управлінських кадрів, системних знань про ці процеси. Намагання подолати їх на практиці методом спроб і помилок або через вивчення перекладених з інших мов підручників до розвитку управлінського всеобучу в Україні не привело. Сьогодні потрібні посібники, придатні саме в українській державно-управлінській діяльності.*

*Опанування організаційно-правових засад державного управління слухачами, аспірантами, докторантами, викладачами та, особливо, державними службовцями, як показує досвід, має бути синтезом теорії і практики, що відображає складний шлях становлення конструктивного державного управління України.*

*Ця праця якраз і висвітлює досвід такого підходу, апробованого у процесі викладання дисциплін державного управління в Українській Академії державного управління при Президентові України. Навчаються тут, як правило, державні службовці, які хочуть здобути ґрунтовні знання з теорії та практики державного управління, теорії організації і т.ін.*

*Отже, йдеться про навчальний посібник для дорослих людей, освічених, із практичним досвідом, але досвідом специфічним, - інженерів, учителів, агрономів, будівельників, випускників гуманітарних та природничих факультетів вузів. Враховано й те, що слухачі Академії зорієнтовані на роботу в органах державної влади і управління України та органів самоврядування. А це вимагає ширшого погляду на проблему становлення державно-управлінських механізмів.*

*урахування взаємозв'язків управлінських інститутів у функціональній, галузевій, регіональній та міжнародній площинах.*

*Нелегко при підготовці цього завоання знайти "золоту середину" між новим та існуючим. Надто складним завданням є поєднання необхідного нагадування більшості слухачів "азів" державного управління і опанування дійсно складних теоретико-практичних проблем становлення державного управління України.*

## Системні характеристики державного управління

Спочатку поняття “система” стосувалось систематичного викладення знань, хоча й відображало закономірності подій, що існують незалежно від цих знань. Саме в такому розумінні вивчає системи де Кондільяк, що опублікував у середині XVIII ст. “Трактат про системи” - практично перше дослідження на цю тему. На думку де Кондільяка, “всяка система є нічим іншим, як розташуванням різних частин якогось мистецтва або науки у повному порядку, в якому вони всі взаємно підтримують одне одного і в якому останні частини пояснюються першими”<sup>1</sup>. Це визначення довгий час вважалося класичним. У той період про системність самого навколишнього світу та окремих його явищ (мається на увазі об’єктивна системність як властивість) ніхто не говорив. Лише у XX ст. з появою досліджень, орієнтованих на розгляд доколiшніх явищ і всього світу в цілому як систем, теоретична розробка проблематики систем піднялась на якісно новий ступінь. Великою мірою цей теоретико-пізнавальний прорив, що має також і велике практично-прикладне значення, був підготовлений досягненнями природничих і соціальних наук у XIX - XX ст., подальшим розвитком філософського осмислення проблем цілісності та взаємодії цілого і частини.

Дослідження управління як процесу привело до значного поширення системних методів аналізу. Так званий системний підхід в управлінні був пов’язаний із застосуванням загальної теорії систем для вирішення управлінських завдань.

Головна ідея системної теорії полягає в тому, що жодна дія не відбувається в ізоляції від інших. Кожне рішення має наслідки для всієї системи. Системний підхід в управлінні дозволяє запобігти ситуації, коли рішення в одній сфері перетворюється у проблему для іншої.

<sup>1</sup> Кондільяк Е. Сочинения в 3-х т. - М., 1982. - Т.2. - С.6.

На базі системного підходу розроблялись завдання управління на кількох напрямках. Виникає теорія непередбачуваних ситуацій. Сутність її полягає в тому, що кожна ситуація, в якій опиняється управлінець, може бути подібною до інших ситуацій. Але їй будуть притаманні й унікальні властивості. Завдання управління у цій ситуації в тому, щоб проаналізувати всі фактори окремо та виявити найбільші залежності (кореляції).

Особливо інтенсивно теоретична розробка системних досліджень здійснювалась у 30 - 50 рр. ХХ ст. В 70-і роки з'явилась ідея відкритої системи. Організація як відкрита система має тенденцію пристосовуватися до досить різноманітного внутрішнього середовища. Така система не є самодостатньою, залежить від енергії, інформації і матеріалів, що надходять ззовні, має здатність пристосовуватися до змін у зовнішньому середовищі. Це знайшло свій вияв у підготовці загальної теорії систем Л. фон Берталанфі, у вираженні М.Вінером кібернетики, а також у працях його попередників і послідовників, які займалися теорією управління і теорією інформації, в розробленні багатьох зорієнтованих на практичне застосування системних підходів, таких як дослідження операцій, системний аналіз і системотехніка тощо (див. табл. на стор. 24).

В результаті значного поширення системного підходу в середині та другій половині ХХ ст. з'явилась велика кількість визначень системи. Сьогодні в науковій літературі відомі визначення поняття "система" як взаємозв'язків різних елементів<sup>2</sup>, як сукупності об'єктів і зв'язків між ними, тобто наявності певних структур<sup>3</sup>, як сукупності елементів, сполучених єдністю мети, самоорганізацією і функціональною цілісністю<sup>4</sup>, як цілісності взаємозалежних частин, кожна з яких вносить свій вклад у характеристику цілого, яка цим не вичерпується<sup>5</sup>, як сукупності елементів, об'єднаних відносинами, що породжують інтегративну або системну якість, обмежують дану сукупність від середовища і залучають до цієї якості кожен з її елементів, причому цілісність уявляється загальним критерієм системи або показником, який характеризує ступінь зрілості й гармонії її основних компонентів (включаючи структурні ком

<sup>2</sup> Бир С.Т. Кибернетика и управление производством. - М., 1965. - С.20.

<sup>3</sup> Расторгуев С.П. Информационная война. - М.: Радио и связь, 1998. - С. 411.

<sup>4</sup> Шемакин Ю.И. Открытая семантическая модель природы и образования / синергетика и образование. - М.: Гнозис, 1998.

<sup>5</sup> Современная научная картина мира: Словарь. - М., 1997.

поненти) відносин між ними та інтегративної якості<sup>6</sup>. П.Анохін відносить до систем сукупність лише таких елементів, взаємодія яких набуває характеру взаємодії компонентів з метою отримання фіксованого результату<sup>7</sup>.

На думку професора Г.В. Атаманчука, для державного управління системне уявлення про його компоненти, елементи та їх взаємозв'язки має принципове теоретичне і методологічне значення. Від того, що розуміють під системою державного управління, які і в якому порядку включаються в неї управлінські прояви, як вони співвідносяться між собою і приводяться у реальну взаємодію, залежить майже все, що асоціюється з державним управлінням. Г.В. Атаманчук виділяє три логічні схеми, через які розкриваються різні аспекти державного управління. Насамперед мається на увазі взаємозв'язок суб'єкта державного управління (держави) з керованою суспільною системою (керованими об'єктами).

Однозначно можна сказати, що суб'єкт державного управління не може існувати без відповідних об'єктів і тільки в сукупності вони можуть утворювати систему державного управління. Остання має обов'язково охоплювати:

а) організацію і функціонування суб'єкта управління - керівну систему;

б) структуру взаємозв'язків керівної системи з суспільною системою - керованими об'єктами;

в) компоненти суспільної системи або їх окремі прояви, які створюють у взаємозв'язку структуру керованої системи і безпосередньо сприймають державно-управлінські впливи або беруть участь в їх формуванні<sup>8</sup>.

До завдань цього дослідження не входить їх аналіз, а робочим визначенням вважатимемо наступне: система - сукупність взаємопов'язаних елементів, що утворює певну цілісність, яка має власні властивості, що не зводяться до суми властивостей її елементів. Система (тобто внутрішньо організована єдність деяких елементів) являє собою нову якість порівняно з несистемним набором тих самих елементів. Це відзначав уже А.А.Богданов, коли писав, що організоване ціле вияви

<sup>6</sup> Шабров О.Ф. Политическое управление: проблема стабильности или развитие. - М.: Интеллект, 1997. - С.15.

<sup>7</sup> Анохин П.К. Теория функциональной системы // Успехи физиологических наук. - М., 1970. - С.33.

<sup>8</sup> Атаманчук Г.В. Государственное управление: Учебн. пособ. - М., 2000. - С.26.

лась на справді практично більшим від простої суми частина, але не тому, що в ньому створювалися з нічого нові активності, а тому, що його наявні активності поєднувалися більш успішно, ніж протидії, що їм протистоять<sup>9</sup>.

Як правильно зауважив Е.Г.Вінограй, пізнання систем, особливо надскладних, пов'язане із значними труднощами. Дослідження таких об'єктів стикається з численними спотворюючими ефектами і нелінійними зламами, надзвичайною складністю, протиріччями і неоднозначністю ситуацій<sup>10</sup>. Далі Е.Г.Вінограй говорить про те, що найважливіші особливості пізнання систем зумовлені притаманними їм якостями цілісності та складності. Цілісність проявляється в інтегрованості (що пов'язано з функціональною орієнтованістю на розміщення актуальних протиріч і модифікацій властивостей елементів під впливом інтегрованих сил), активності, зв'язаності, циклічності й послідовності. Складність знаходить свій вияв у протиріччях, стохастичності (тобто ймовірному характері поведінки великих систем), в альтернативності побудови і динаміки систем<sup>11</sup>.

Системна теорія організацій також передбачає досягнення цілей і позитивних установок, але при цьому організація має бути гнучкою і здатною контролювати навколишнє середовище, щоб мати достатній рівень ресурсів.

Системно-орієнтований показник ефективної організації стає багатомірним, відрізняючись від одномірного показника продуктивності механічної і традиційної організації<sup>12</sup>.

Аналізуючи державне управління як цілеспрямований процес, не можна не звернути увагу на те, чия мета реалізується в процесі управління. Тому необхідно розглянути поняття - об'єкт, який є джерелом цілей, що реалізуються управлінням, та суб'єкт. При цьому під суб'єктом не обов'язково розуміти конкретну особу.

Це може бути група людей, об'єднаних за певною ознакою, і навіть, якщо розглядати управління глобально, - глобальні об'єкти, такі як навколишнє середовище. Якщо суспільство не хоче використовувати цілі, поставлені державними управліннями, тоді потрібно змінювати цілі або дати можливість дер

<sup>9</sup> Богданов А.А. Тектология. Всеобщая организационная наука. - М., 1989. - Т.1. - С.117.

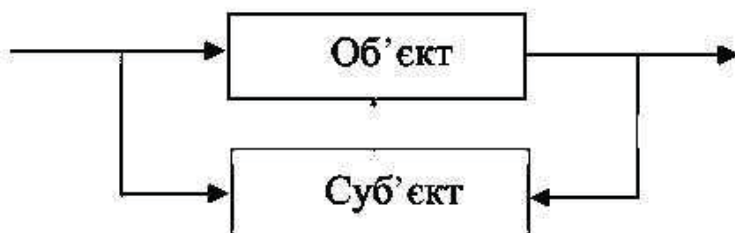
<sup>10</sup> Вінограй Е.Г. Основы общей теории систем. - Новосибирск, 1993. - С.173-174.

<sup>11</sup> Там само. - С.174-199.

<sup>12</sup> Coulter P. Organizational Effectiveness in the Public Sector/ The Example of Municipal Fire Protection // Administrative Science Quarterly. - 1979. - V.24. - N1



жавним інститутам, які від імені суспільства поставили зазначені цілі, самоудосконалити, самоорганізувати і самоуправляти цілями, тобто розробити нову парадигму державного управління і т.д. (рис. 1.1).



*Рис. 1.1*

Наведемо деякі ознаки такої складної системи, як держава:

1. Відсутність математичного опису. Водночас слід зазначити, що для управління складною системою з використанням формальних методів доцільно створити її математичну модель.
2. Стохастичність (випадковість) поведінки складних об'єктів управління.

Ця ознака зумовлена не стільки наявністю якого-небудь спеціального джерела перешкод в об'єкті управління, скільки складністю об'єкта і пов'язаного із цим великою кількістю інших другорядних (з точки зору цілей управління, звичайно) процесів.

Бідь-який складний об'єкт вміщує велику кількість такого роду несподіванок, які, власне, і є свідченням його складності. Для прикладу можна навести біологічні, соціальні, технологічні й багато інших об'єктів дослідження та управління.

Це найбільш прикра ознака об'єкта, яка ускладнює його управління.

Управління стосовно об'єкта має зовнішній характер. Звичайно, що внаслідок цього всяке управління порушує "нормальне" функціонування об'єкта, змінює його самостійну поведінку і робить його залежним від суб'єкта. Особливо це проявляється в системах, до складу яких входять люди.

3. Нестационарність складної системи.

Ця ознака проявляється у "дрейфі" характеристик об'єкта, у "плинності" його параметрів, тобто в еволюції об'єкта - у часі.

4. Невідтворність експериментів.

Проявляється у різній реакції об'єкта на одну й ту ж ситуацію, або управління в різний відтинок часу. Складний об'єкт

весь час ніби перестає бути самим собою, тобто постійно змінюється. Всі ці зазначені обставини приводять до того, що ціль управління таким об'єктом повною мірою ніколи не досягається. Дійсно, для синтезу управління потрібен час, упродовж якого об'єкт змінюється непередбачуваним чином, в результаті чого це управління вже напевне не забезпечить бажаного результату. Що ж робити?

Ефективними способами боротьби з вищепереліченими явищами і властивостями складного об'єкта управління є:

а) екстраполяція поведінки системи, тобто з'ясування її еволюції.

В цьому випадку управління здійснюється на випередження, з урахуванням поміченої зміни об'єкта;

б) скорочення циклу управління, щоб за час синтезу управління об'єкт не надто змінився.

Якщо стан об'єкта задовольняє потреби суб'єкта, то ніякого управління йому не потрібно. Якщо ж стан об'єкта не влаштовує суб'єкта, то йому необхідно так організувати вплив на об'єкт, щоб перевести його в новий стан, який задовольнить суб'єкта. Цей вплив і є управлінням. Звідси впливає один із станів управління: воно зумовлене незадоволеністю суб'єкта ситуацією, що склалася в об'єкті.

Система - сукупність взаємопов'язаних і розташованих у певному порядку елементів, що складають цілісне утворення. Єдність системи знаходить вияв у такій взаємній залежності її компонентів, за якої із зміною одного з них змінюються і всі інші, що впливає на систему в цілому. Основними характеристиками всякої системи є структура її елементів, розподіл функцій між ними, взаємозв'язок елементів структури всередині її та з навколишнім середовищем.

Отже, тепер можна говорити про створення системи управління, під якою будемо розуміти всі необхідні алгоритми обробки інформації і засобів їх реалізації, об'єднані з метою досягнення поставлених цілей управління в об'єкті. Зауважимо, що система управління далеко не завжди реалізується в "металі". Вона може бути реалізована у вигляді системи правил, договорів та обов'язків, які реалізуються в процесі управління.

Схему системи управління зображено на рис. 2.1.

В основі процесу управління лежить інформація про ситуацію, що склалася. Для цілеспрямованого функціонування

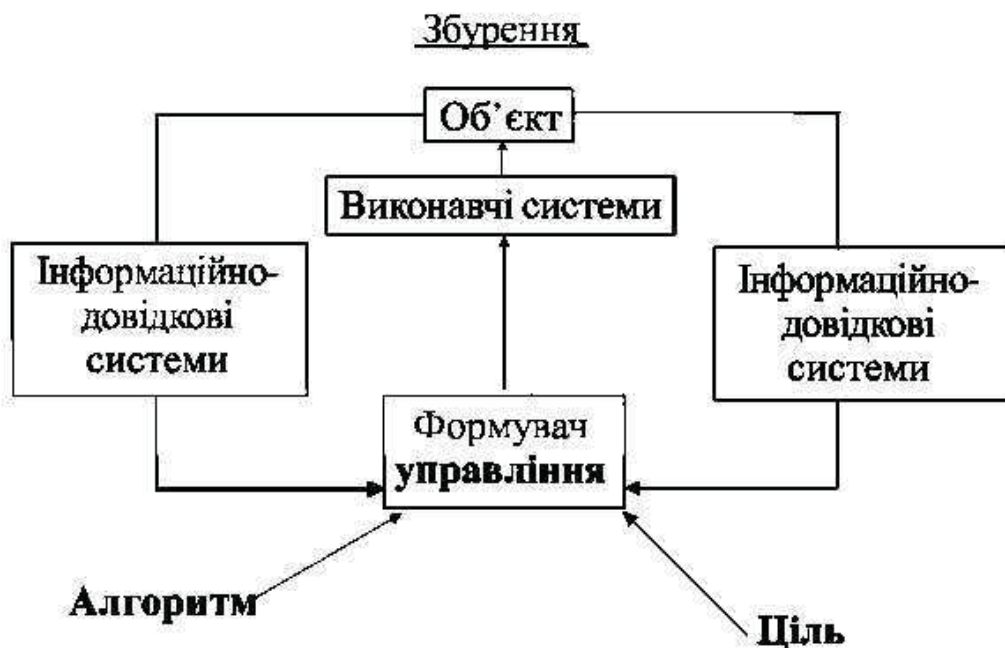
управління необхідно перейнятися ціллю управління та алгоритмом управління, тобто вказівкою - як добитися, як досягти поставленої цілі. Таким чином визначимо два поняття.

Ціль - те, чого ми прагнемо.

Алгоритм - чітке (не двосмислове) правило, інструкція, вказівка, що і як слід робити, щоб добитися (досягти) поставленої мети в ситуації, що склалася. Таким чином, основними факторами управління, притаманними будь-якій системі управління об'єктом, є:

- ціль управління;
- інформація про стан об'єкта та середовища;
- вплив на об'єкт, тобто власне управління;
- алгоритм управління.

При цьому слід зауважити, що всі проблеми управління визначаються складністю об'єкта.



*Рис.2.1*

Саме поняття складного об'єкта до цього часу ще строго не визначене.

Інтуїтивні уявлення про державне управління досить точно відповідають тому розумінню, яке використовується в теорії управління.

Загальна структура системи державного управління обов'язково включає наступні елементи (підсистеми) (рис. 3.1):

- а) об'єкт управління;
- б) інформаційну систему, яка дозволяє отримати відомості про керовані координати (фазові координати) об'єкта управління;
- в) формувача управління - систему, яка з використанням інформації про стан об'єкта формує управлінські рішення;
- г) виконавчу систему - систему, яка через механізми управління здійснює вплив на об'єкт управління.



Рис.3.1

Для цієї структури характерно, що:

- об'єкт управління може зазнавати негативного впливу збурень (наприклад, Чорнобильська категорія);
- інформаційна система зазнає впливу похибок (наприклад, неповнота інформації чи дезінформація);
- формувач управління в основу прийняття рішень повинен покласти ту чи іншу мету, від якої будуть залежати всі процеси у системі управління;
- виконавча система найшвидше "старіє", тобто ті практичні заходи, які застосовуються "сьогодні", "завтра" будуть менш ефективними.

Аналіз організації процесів у державному управлінні дозволяє зробити висновок про те, що основними проблемними питаннями в теорії державного управління з позиції загальної теорії управління є:

1. Формування мети державного управління.
2. Визначення поняття "об'єкт державного управління".
3. Визначення інформації щодо процесів у системі державного управління.

4. Вибір управляючих впливів, визначення форм державного управління (укази, розпорядження, директиви, накази, тощо).
5. Визначення обмежень щодо сфери допустимого стану об'єкта управління.
6. Формування показників якості державного управління.
7. Врахування впливу зовнішнього середовища та умов функціонування системи державного управління
8. Напрацювання методів аналізу процесів у системі державного управління.
9. Розроблення принципів державного управління.
10. Розроблення методів синтезу (конструювання, побудови) управлінських рішень.

Велике значення мають види систем державного управління.

Управління - складне явище. Для нього завжди характерне протиріччя, тому що це завжди поєднання "інтересів" конкретної керованої системи і цілого організму, частиною якого є будь-яка керована конкретна система.

Управляти - значить змінити стан системи, при цьому мета управління залишається незмінною. На думку В.В.Лещенко, управління можливе за допомогою створення і використання "ідеального дзеркала", що відображає технологію, механізм розвитку суспільства і природи. Він запропонував поняття теорії загальних систем та описав її відмінність від загальної теорії систем. Під системою він розуміє модель будь-якого світогляду, явища, процесу, предмету або іншого об'єкта. Вона складається з безлічі взаємопов'язаних образів у свідомості людини, які є елементами, що являють собою категорії, поняття, визначення явищ, предметів, процесів або інших досліджуваних об'єктів, що розглядаються.

Теорія загальних систем розглядає взаємопов'язані домінуючі різномірні системи. Домінуючими, на думку В.В.Лещенко, є система та взаємопов'язані системи з багатьох різномірних, які достатні для включення їх до загальної системи при створенні моделі, що відображає фрагмент або елемент. Термін "ідеальне дзеркало" використовується в тому розумінні, що в процесі дослідження ми уявляємо не сам об'єкт, який розглядаємо, а лише його модель, що складається із взаємопов'язаних образів<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Лещенко В.В. Основы теории общих систем: Материалы Международ. науч.-практ. конф.: В 4-х т. / Сост. Т.С.Сафронова - М., 1977. - Т.3. - С. 3-9

Системи прийнято поділяти на фізичні й абстрактні, динамічні й статичні, прості й складні, природні й штучні, з управлінням і без управління, безперервні й дискретні, детерміновані і стохастичні, відкриті й замкнуті<sup>14</sup>.

Структурно системи державного управління поділяються на елементарні (прості) та складні.

Структура елементарної (простої) системи управління зображена на рис. 4.1.

Функціонування елементарної системи управління здійснюється наступним чином.

На основі мети  $M$ , якої прагнемо досягти, формуються бажані характеристики (показники якостей)  $X_6$ .



Рис. 4.1. Елементарна система державного управління

Бажані характеристики порівнюються з реальними характеристиками  $X_p$  стану об'єкта управління та визначається їх невідповідність  $E = X_6 - X_p$ . Органи управління формують управлінські рішення (управління)  $U$ , спрямовані на усунення невідповідності  $E \neq 0$ , тобто на досягнення об'єктом управління бажаних характеристик ( $X_p = X_6$ ). Визначення ж реальних характеристик (показників якостей) здійснюється за результатами зібраної інформації про стан об'єкта управління. Таким чином, елементарна система управління може розглядатися як структура, входом до якої є мета, а виходом - стан об'єкта управління.

Простою системою виступають два елементи, один з яких є об'єктом, а другий суб'єктом. Ця пара протилежних елементів поєднана в систему за ознакою єдності мети.

З таких простих систем за ієрархічною ознакою формуються системи більш складної структури. Але ця складність долається через субординацію елементів різних ієрархічних рівнів.

<sup>14</sup> Анфилатов В.С. и др. Системный анализ в управлении: Учеб. пособ. / В.С.Анфилатов, А.А.Емельянов, А.А.Кукушкин; Под ред. А.А.Емельянова. - М.: Финансы и статистика, 2002. - С.24.

Взаємодія в системі визначається потребами саморегуляції, збереження і саморозвитку управлінських систем будь-якого рівня складності та виявляється в процесах управління у зміні систем. Системи взаємодіють із зовнішнім середовищем. Зовні системи беруть ресурси. Зміни в системах та їх управління неможливі без знання про об'єкт, мету і процеси управління, а також регулюючий вплив на об'єкт.

Еволюційні процеси в державному управлінні як у відкритій системі можуть виступати як тимчасова еволюція до стаціонарних станів системи.

Системи здатні до самоорганізації, саморегулювання і стійкості. Визначаючи саморегуляцію, Г. Хакен пише: "Ми називаємо систему самоорганізованою, якщо вона без специфічного зовнішнього впливу набуває якоїсь просторової, часової або функціональної структури. Під специфічним зовнішнім впливом ми розуміємо те, що нав'язує системі структуру або функціонування. У випадку ж самоорганізації система відчуває ззовні неспецифічний вплив"<sup>15</sup>.

Перед наукою постають нові завдання, пов'язані з новим етапом розвитку наукової раціональності: змінами в державі й пізнанні, що потребує нового осмислення складних державно-управлінських систем, структур різних сфер державного управління.

Складна система управління утворюється з окремих елементарних систем і розглядається як вхід до іншої (рис. 5.1).

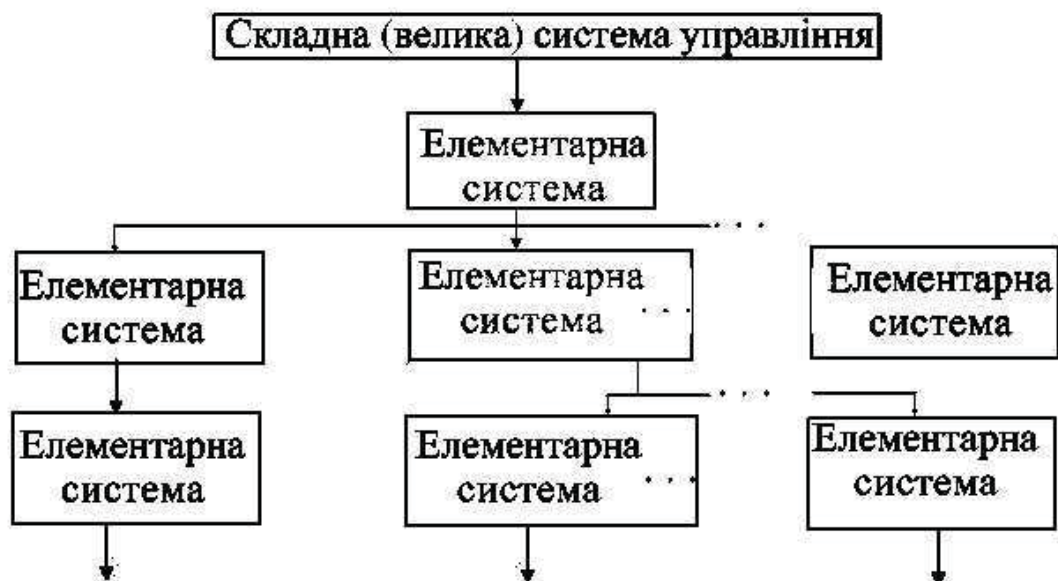


Рис. 5.1

<sup>15</sup> Хакен Г. Информация и самоорганизация. - М., 1991. - С.28-29.

Нову методологію пізнання та прогнозування розвитку складних систем показано в книзі Є.М. Князевої, С.П.Курдюмова.

Великого значення набуває відкритість системи, оскільки вона орієнтує на розвиток та вдосконалення управління.

Завданням державного управління в умовах кризи є збереження стабільності системи з одночасним пошуком нових альтернатив. Поспішне прийняття необґрунтованого стратегічного варіанта реформування в цій ситуації може завдати великої шкоди.

В науковій літературі визначають різні види систем управління. Система управління авторитарна - система управління, за якої державна влада належить групі людей, що займають відносно відокремлене, замкнене соціальне становище (владної корпорації). Відокремленість її соціального становища має різну природу.

Станова відокремленість означає успадкування владних привілеїв через належність до панівної еліти. Партійна відокремленість виникає як володіння владними привілеями в результаті належності до апарату панівної партії. Загальною ознакою всіх владних корпорацій є те, що джерело державної влади перебуває всередині їх самих, успадковується або пристосовується. Владна корпорація за своєю природою є відносно закритою. Система управління авторитарна і являє собою ієрархічну структуру трьох типів владних корпорацій: ідеологічної, адміністративно-державної та економічної. Вона характеризується боротьбою за панівне становище, посиленням суб'єктивного характеру управлінської діяльності, падінням ефективності системи управління, що призводить до її руйнування.

Система управління тоталітарна - система управління, за якої вся повнота влади в державі належить одній особі. Влада в тоталітарній системі управління має начебто надприродні засади, що виявляються в харизматичному лідері. Він є носієм влади з огляду на особливий дар передбачення, здатність надавати діям людей певної спрямованості. Інституційна якість харизми може бути втілена в партійному вожді та інших вищих носіях влади залежно від особливостей конкретного державного устрою. Харизма як надприродна риса владарюючої особи виступає засобом управлінського впливу, що забезпечує супідлеглість людей волі харизматичного лідера, а отже стійкість системи управління тоталітарної. Формування харизми здійснюється ідеологічними інститутами системи управління тоталітарної, ними можуть бути партійні органи, соціальні державні органи, церква.



Влада харизматичного лідера спирається на жорстку ієрархічну структуру управління, основним елементом якої є органи примусу та насильства. Сутнісною ознакою такої структури є влада однієї особи на всіх рівнях системи. Управлінські відносини цієї системи характеризуються абсолютною залежністю становища нижчестоящих керівників від вищестоящих. У свою чергу вищестоящий керівник, влада якого реально спирається лише на найближчих підлеглих, потрапляє в залежність від їх підтримки. Така система управлінських відносин породжує взаємну залежність одиничних носіїв влади, роблячи систему управління тоталітарну закритою. Вона розвивається шляхом поглиблення суб'єктивізму індивідуальних інтересів одиничних носіїв влади, насамперед харизматичного лідера і його найближчого оточення. За такої управлінської системи всі соціальнозначущі сфери життєдіяльності громадян перебувають під жорстким впливом апарату державного управління.

Результат державного управління має бути узгоджений з тенденціями розвитку системи. Так, на певних етапах історії СРСР державна система управління розрослась до великих масштабів і почала втрачати свої якості регулятора провідних сфер, насильно домінуючи над процесами самоорганізації.

На державне управління сьогодні впливає сучасне реальне життя: складне, з суперечностями, динамічне; процеси державного управління мають прискорений характер, що посилює напруженість у суспільстві, відповідальність державних службовців за управлінські рішення, які вони приймають та втілюють у життя; актуальною стає роль особи в цих процесах.

Система управління демократична - система управління, за якої джерелом влади є народ, що виступає визначальним суб'єктом управління, впливу на прийняття управлінських рішень. Сприйнятливність народу до управлінських впливів обумовлена особливою формою його самоорганізації. Він об'єднується у громадянське суспільство, яке формує органи державної влади у відповідності з інтересами людей.

Побудова органів державної влади ґрунтується на принципі розподілу влад: законодавчої, виконавчої, судової.

Інститутом формування державних органів, засобом управлінського впливу в системі управління демократичній є вільні вибори. Визначальні рішення в такій системі управління формуються в результаті відкритої взаємодії протилежних інтересів інди

відуумів, соціальних груп та спеціальностей у межах громадянського суспільства і державних інститутів. Система управління демократична виступає як ідеал організації відкритої управлінської системи, як механізм саморегуляції і саморозвитку суспільства.

Структура системи управління не повинна бути постійною, адже намагання зберігати форму організації незмінною викликає деградацію всередині системи та негативно впливає на зовнішнє середовище, що постійно змінюється.

На практиці державна політика реалізується у трьох базових формах: управління, регулювання і самоорганізація, причому залежно від їх співвідношення утворюється той чи інший тип державного управління.

При цьому необхідно враховувати, що тільки посилення процесів самоорганізації і самоврядування в державному управлінні може активізувати модернізаційні перетворення в суспільстві.

Велике значення має впровадження системного підходу.

Оснovoю системи методів, що використовуються в управлінні, становить загальнонаукова методологія, яка передбачає системний, комплексний підхід до вирішення проблем, а також застосування таких методів, як моделювання, експеримент, конкретно-історичний підхід, економіко-математичні та соціологічні виміри і т.д.

Необхідно врахувати, що реальні проблеми поділяються на певні категорії, для вирішення яких не завжди існують готові методи. Іноді може вимагатися поєднання деяких із них.

Окремі розглянуті нижче засоби та методи вже давно довели свою корисність для прийняття рішень у процесі управління організаціями різного виду (інші поки що не застосовувалися в реальних ситуаціях).

### **Аналіз систем**

У 80-ті роки ХХ ст. термін “аналіз систем” набув ще одного спеціального значення завдяки його використанню при вирішенні дуже складних проблем на державному рівні, особливо в Міністерстві оборони. В цьому випадку зазначений термін використовується на позначення ресурсів відповідно до цілей національної безпеки. Аналіз систем включає як процес визначення цілей, так і оцінку альтернативних планів в умовах обмежених ресурсів.

Аналіз систем має підходи:

- планування (програмування) бюджету;

- ♦ аналіз вартості й ефективності управлінських рішень.

### **Лінійне програмування**

Це один з ефективних методів дослідження операцій. Американський вчений Роберт (Robert O.) наводить визначення лінійного програмування: “це метод визначення шляху використання обмежених ресурсів або можливостей підприємства для досягнення такої мети, як найменші витрати або максимальний прибуток, або максимальний час виконання роботи в умовах, коли можливі різні варіанти використання ресурсів. Лінійне програмування це метод, який систематизує для певних умов процес вибору найбільш переважного курсу дій з ряду можливих. При цьому керівнику надається інформація для прийняття більш ефективних рішень відносно ресурсів, які перебувають у його розпорядженні”.

Відзначимо окремі сфері досліджень, у яких лінійне програмування дає добрі результати:

- ♦ визначення виробництва;
- ♦ вибір найкращої стратегії управління ресурсами;
- ♦ оцінка впливу змін закупівельних та роздрібних цін;
- ♦ оцінка діяльності власного виготовлення комплектуючих виробів або закупівля їх деінде;
- ♦ вибір найкращого варіанта розміщення підприємств;
- ♦ розробка графіків виробництва, які забезпечують найбільший прибуток.

Якщо не користуватись методами лінійного програмування, то, приймаючи рішення, змушені були б спиратись на досвід, покладатися на інтуїцію або просто сподіватися на випадок.

Одне з обмежень можливості використання лінійного програмування відображено в самій його назві: те, що всі співвідношення повинні бути лінійними, обмежує достовірність цього методу аналізу.

### **Квадратичне та динамічне програмування**

Методи квадратичного та динамічного програмування були розроблені для того, щоб компенсувати деякі принципові недоліки лінійного програмування. Це дало змогу розробити математичні моделі, які більш повно описують реальні системи, що вивчаються.

Методи динамічного програмування використовуються для вирішення складних багатоступінчастих завдань, в яких результат одного етапу визначає характер розв'язування наступних. Очевидно, що завдання такого типу є найбільш пошире

ними у практиці управління організацією. Управління організацією потребує послідовного прийняття рішень, щоб тримати всю систему під контролем.

Методи динамічного програмування все ще перебувають у стадії розвитку і не набули поки що великого поширення у практиці управління. Однак вони мають неабиякі потенційні можливості й можуть сприяти впровадженню системного підходу, що необхідний як основа для аналізу складних операцій великого масштабу.

Зважаючи на складність і динамічний характер більшості проблем управління організацією може трапитися так, що методи моделювання забезпечать більш практичний підхід, ніж формальні методи динамічного програмування. Суттєва різниця між ними полягає в тому, що динамічне програмування намагається визначити оптимальний варіант (точний оптимізм) шляхом розв'язування системи математичних рішень, а при моделюванні намагаються одержати рішення за допомогою керованого процесу проб та помилок, що дозволяє в результаті неодноразового його повторення отримувати все більш обґрунтований результат.

#### **Аналіз входів і виходів**

Метод аналізу співвідношень вхідних і вихідних параметрів як засобів вивчення загальнодержавних економічних проблем, основи якого були розроблені Василем Леонтьєвим, дає можливість досліджувати взаємні зв'язки елементів великих, складних систем.

У нашій літературі цей метод називається "методом міжгалузевого балансу" або "витрати-випуск".

До цього часу він використовується головним чином для аналізу зв'язків у системі виробництва і розподілу продуктів у масштабі всієї країни.

В основі аналізу - низка співвідношень між вхідними та вихідними параметрами для кожного процесу виробництва й розподілу. Наприклад, існує пряма залежність між обсягом вугілля, руди, вапняку та електроенергії, необхідної для виробництва чавуну. Тож якщо буде відоме співвідношення входів на одиницю виходу для всіх виробничих процесів і загальний обсяг виробництва кінцевого продукту - в економіці країни, то можна буде з достатньою точністю розрахувати обсяг виробництва, необхідного на кожному проміжному ступені для забезпечення випуску всієї суми кінцевих продуктів. Крім того, це дає мож

ливість з'ясувати, як позначиться на будь-якому етапі управлінського процесу зміна обсягу або складу кінцевої продукції.

Розробивши спеціальну матрицю співвідношень вхідних і вихідних параметрів економіки держави, регіону, галузі, можна детально дослідити наслідки, які матиме, наприклад, збільшення обсягів військових витрат. Розрахувати наслідки подібних змін у масштабі економіки країни ручним способом неможливо. Лише матриці співвідношень входів і виходів економіки країни та ЕОМ роблять таке дослідження можливим.

### **Статистика і теорія ймовірностей**

Під статистикою часто розуміють лише збирання цифрових даних і наведення цих даних у наочному вигляді. Однак сучасні статистичні методи корисні для перевірки гіпотез.

Статистичні методи засновані на розумному припущенні, що встановлені принципи логіки і ймовірності закономірності дозволяють давати правильні відповіді частіше, ніж за простого вгадування.

### **Теорія масового обслуговування**

Теорію масового обслуговування, або теорію "черг", як іноді її називають, найчастіше використовують у процесі прийняття рішень у сфері обслуговування, коли необхідно задовольнити попит, який є нерегулярним, тобто не може бути точно передбаченими.

Такими методами можна, наприклад, визначити чисельність касирів у банку, кількість ремонтних організацій та ін.

### **Теорія ігор**

Теорія ігор використовується для вибору стратегій у конфліктних ситуаціях. На сьогодні теорія ігор все ще залишається чистою теорією. Вона досить рідко використовується для прийняття рішень, і сфера її використання обмежена, тому що коли опонентів стає більше ніж двоє і ускладнюються правила їхньої поведінки, труднощі аналізу різко зростають.

Хоч теорія ігор ще не має практичного значення при вирішенні реальних завдань державного управління, однак уявлення, які вона розвиває, дозволяють керівництву краще розуміти конкурентну обстановку.

Процес аналізу, що спонукає керівника до розгляду всіх можливих альтернатив як своїх дій, так і дій конкурентів, уже сам по собі є надзвичайно корисним.

### **Методи Монте-Карло**

Основу методу Монте-Карло складає процес отримання первісних даних за допомогою генератора випадкових чисел.

Метод Монте-Карло використовують для моделювання реальних процесів у таких сферах, як транспорт, виробництво, управління запасами, розподіл.

### **Моделювання**

Моделювання означає “отримання суті чогось відповідно до умов реальної дійсності”.

Є два основних різновиди моделювання великих систем.

В одному з них процес прийняття рішення запрограмований у моделі таким чином, що вся система може бути змодельована ЕОМ автоматично, без участі людей, які приймають рішення.

Другий різновид моделювання зводиться до того, щоб керівники самі багаторазово приймали рішення, причому наслідки цих рішень можна отримати за допомогою моделі системи, що моделюється, яка запрограмована на ЕОМ. Цей різновид дістав назву “ділові ігри”. Він виник на основі розвитку традиційних військових ігор.

Американська асоціація організації і управління зацікавилась можливостями використання такого підходу для того, щоб бізнесмени практикувались у прийнятті рішень. Гра для прийняття рішень вищим керівництвом була спроектована у вигляді математичної моделі підприємницької діяльності.

Ігрова модель може моделювати будь-які великі системи, в іграх можуть брати участь два і більше “гравців”.

Мета гри полягає у пошуку і прийнятті таких рішень, які забезпечили б на практиці ефективне і якісне управління.

Модель - еталон, стандарт, устрій, відтворення, імітація будови, функцій, дій якогось іншого устрою; образ, аналог, схема якогось фрагменту реальності, об'єкта культури. пізнання оригіналу, інтерпретація. З гносеологічної точки зору модель - двійник оригіналу в пізнанні.

Модель використовується в тих випадках, коли потрібно вивчити нерозвинені властивості досліджуваного об'єкту. При цьому враховується, що модель і оригінал далеко не тотожні, вони лише схожі, інакше не виключена абсолютизація, спотворення об'єктивної дійсності, що перешкоджає досягненню об'єктивного знання. Моделювання - метод дослідження різних явищ і процесів, розроблення варіантів управлінських рішень. Моделювання базується на заміщенні реальних об'єктів їх умовними зразками, аналогами. Методом моделювання описується структура об'єкта (статистична модель), процес його функціонуван

ня і розвитку (динамічна модель). У моделі відтворюються властивості, зв'язки, тенденції досліджуваних систем і процесів, що дозволяє оцінити їх стан, зробити прогноз, прийняти обґрунтоване рішення. Форми моделювання різноманітні, залежать від видів структуруємих моделей і сфери застосування.

Моделювання соціальних систем є одним із найважливіших напрямів процесу пізнання управлінської діяльності та управлінських відносин і тому виступає як дуже важлива функція управління поряд з цілепокладанням, нормативно-цінісним регулюванням та інформаційним забезпеченням.

Під управлінським моделюванням розуміють процес побудови і дослідження аналогів реальних явищ, об'єктів, процесів, у яких відображені найважливіші цілі управління або дослідження, властивості.

Сутність побудови моделі полягає в тому, що реальна система спрощується, схематизується та описується. Так, В.С.Анфілатов, А.А.Ємельянов та А.А.Кукушкін у навчальному посібнику "Системний аналіз в управлінні" виділяють наступні етапи побудови моделей.

1-й етап - змістовний опис модельованого об'єкта. Виходячи з мети дослідження, встановлюються сукупність елементів, взаємозв'язки між елементами, можливі стани кожного елемента, суттєві характеристики станів і співвідношення між ними.

2-й етап - форматизація операцій. Визначається вихідна множинність характеристик системи.

3-й етап - перевірка адекватності моделі. Для встановлення відповідності створюваної моделі оригіналу використовують наступні способи:

- порівняння результатів моделювання з окремими експериментальними результатами, що отримані за однакових умов;
- використання інших близьких моделей;
- порівняння структури і функціонування моделі з прототипом.

4-й етап - коригування моделі. На цьому етапі уточнюються суттєві параметри, обмеження на значення керованих параметрів, показники закінчення операції, зв'язки показників закінчення операції з суттєвими параметрами, критерії ефективності. Після внесення змін у модель знову виконується оцінка адекватності.

5-й етап - оптимізація моделі. Сутність її полягає у спрощенні при заданому рівні адекватності. Основні показники, за якими можлива оптимізація моделі, - час і витрати засобів для

проведення дослідження за нею. В основі оптимізації лежить можливість перетворення моделей із однієї форми в іншу.

Таблиця

## Історія розвитку системних ідей

№ з/п	Основні віхи еволюції системних ідей	Основні положення
1	2	3
1	Народження поняття "система" (2500-2000 рр. до н.е.)	Слово "система" з'явилося у Древній Елладі й означало поєднання, організм, організацію, союз. Виразало і деякі акти діяльності (щось, поставлене разом, упорядковане).
2	Тези Демокріта (460-370 рр. до н.е.), Арістотеля (384-322 рр. до н.е.)	Перенесення значення слова з одного об'єкта на інший здійснюється поетапно. Метафоризацію (перенесення, приховане вживання, метафороподібне зближення слів на базі їх переносного значення) започаткував грецький філософ Демокріт. Він уподібнив утворення складних тіл з атомів із утворенням слів. Арістотель трансформуював метафору у філософській системі. Важливо, що саме в античній філософії була сформульована теза - ціле більше від суми його частин.
3	Концепції епохи Відродження	Трактування "буття" як космосу змінюється на систему світу як незалежну від людини, з певною організацією, ієрархією, структурою.
4	Ідеї Н. Коперніка (1473-1543)	Нове трактування системності - у створенні геліоцентричної картини світу.
5	Ідеї Г. Галілея (1564-1642) І. Ньютона (1642-1727)	Галілей і Ньютон подолали телескопію (вчення про кінцеві причини) Коперніка і розробили певну концептуальну систему з категоріями - речовина і властивість, ціле й частина..
6	Німецька класична філософія	Глибоко і ґрунтовно розробила ідею системної організації наукового знання. Структура наукового знання стала предметом спеціального філософського аналізу.
7	Ідеї І. Ламберта (1728-1777).	Всяка наука, як і її частина, постає у вигляді системи, що трактується як ціле.
8	Ідеї І. Канта (1724-1804).	Кант не тільки усвідомив системний характер наукового знання, але і перетворив цю проблему на методологічну, виявивши процедури системного конструювання знань.



1	2	3
9	Ідеї І.Фіште (1762-1814).	Фіште виправив Канта, вважаючи, що наукове знання є системне ціле. Але він обмежив системність знання систематичністю його форми.
10	Ідеї Г.Гегеля (1770-1831)	Гегель виходив з єдності змісту і форми знання, тотожності думки і дійсності. Тракував становлення системи у відповідності з принципом походження від абстрактного до конкретного.
11	Теоретичне природознавство XIX - XX ст.	Ототожнюючи метод і систему, він не зміг запропонувати методологічні засоби для формування системних утворень.
12	<b>Марксизм</b>	Розрізнення об'єкта і предмета пізнання, підвищення ролі моделей у пізнанні, фіксація наявних особистих інтегративних характеристик, дослідження системуютьорюючих принципів.
13	Ідеї А.Богданова (1873-1928)	Теоретики марксизму висунули принципи аналізу системності наукового знання; історизм, єдність змісту і форми, трактування системності як відкритої системи. Відсунув багато важливих ідей кібернетики, що були сформульовані Н.Вінером та Ешбі, значно раніше і в іншій формі. Випередив ідеї Л.Берталанфрі у праці з тектології. Основна ідея - визначення необхідності підходу до будь-якого явища з погляду його організованості (системності - в інших авторів). Під організованістю він розуміє властивість цілого бути більшим від суми своїх частин.
14	Ідеї Л.Берталанфрі (1901-1972)	Л.Берталанфрі першим із західних вчених розробив концепцію організму як відкритої системи і сформулював програму побудови загальної теорії систем (ЗТС). Створив теорію відкритих систем (ТВС). Пізніше він узагальнив і висунув теорію систем, що є загальною теорією організації.
15	<b>Концепції сучасності</b>	Ідеї системного підходу знайшли своє відображення у працях таких авторів: Р.Акоффа, В.Афанасьєва, С.Біра, І.Блауберга, Д.Бурчфилда, Д.Гвіліані, Г.Гуда, Д.Діксона, А.Зінов'єва, Е.Крейда, В.Кінга, В.Кузьміна, О.Ланге, В.Лефевра, Є.Іпатова, Р.Макола, А.Маліновського, М.Месаровича, Б.Мільнера, Н.Овчинікова, С.Оптнера, А.Рапопорта, В.Розина, В.Садовського, М.Сетрова, В.Тодорова, А.Уємова, Ч.Хитча, Ю.Черняка, Г.Щедровицького, У.Ешбі, Е.Юдіна.

## Організаційна структура державного управління

З метою визначення сукупності, характеру зв'язків та відношень між елементами (підсистемами) системи існує поняття - структура системи.

Категорія "структура" відображає побудову та внутрішню форму системи.

Зв'язок елементів у структурі підлягає діалектиці взаємовідношення частини та цілого. Наявність структури - невід'ємний атрибут усіх реально існуючих систем, оскільки саме структура надає їм цілісності. Структура сприяє збереженню стійкого стану системи. Стосовно системи структура є показником її організованості.

Здійснюючи перехід від абстрактної категорії "структура" до поняття організаційної структури державного управління, потрібно мати на увазі, що об'єктом структуризації, наприклад у міністерстві, може виступати саме міністерство, відділ чи управління і т.д.

Якщо розглядати конкретний об'єкт структур організацій, наприклад систему управління, у ній можна виділити різні за змістом взаємозв'язки елементів, лінійну, функціональну, інформаційну структури управління, структуру апарату управління тощо.

Система, між елементами якої встановлені зв'язки, що забезпечують взаємодію її елементів, спрямована на досягнення певних цілей, є організаційною. Структура, що відображає синтез взаємозв'язків різних елементів, які функціонують для досягнення певної цілі, називається організаційною. Тобто, організаційна структура будь-якої системи пов'язана з досягненням її глобальної цілі. Глобальна ціль функціонування міністерства визначається призначенням основного управлінського процесу в галузі. Тому спосіб формування структури управління ґрунтується на виявленні вузлових точок у процесі просторово-часового управління. При цьому процес управління умовно розглядається як сукупність функцій управління, що базуються на

зібранні та обробці інформації, потрібної для підготовки, прийняття і реалізації управлінських рішень.

Функції і структура управління - дві нерозривно взаємопов'язані та взаємообумовлені сторони одного цілого, а саме організації системи управління, що виступають відповідно як зміст і форма процесу управління. Взаємообумовленість функцій і структури управління передбачає первинність функцій та вторинність структури управління. При цьому первинність та вторинність функцій і структури відносні, а не абсолютні.

Наявність структури системи управління та її розвиток є основою всієї організації, поза межами яких виключається можливість реалізації функцій управління, тобто самого процесу управління. Це зумовлює необхідність розгляду функціонального аспекту поняття структури. Визначення цього поняття в такому аспекті повинно задовольняти єдину вимогу - визначення має відображати зв'язок структури і функцій. Звідси структура системи управління із заданими функціями є її побудовою (устроєм), що відповідає за складом своїх елементів призначенню організації. Процес формування структури являє собою організаційне закріплення тих чи інших функцій за підрозділами апарату управління. Великого значення набуває організація побудови і тип структур управління.

Організаційна структура - один з основних елементів управління організацією. Вона характеризується розподілом цілей і завдань управління між підрозділами і службовцями організацій.

Організаційна структура управління - це форма організації системи управління, що визначає сукупність стійких зв'язків системи, забезпечує її цілісність і тотожність самій собі, тобто збереження основних властивостей при різних внутрішніх і зовнішніх зв'язках; спосіб організації і взаємодії елементів системи і зв'язків між ними, є певною характеристикою процесів, які відбуваються між елементами системи.

Основні вимоги до організаційної структури управління:

- мінімальна кількість управлінських зв'язків;
- усунення елементів дублювання, оперативність і гнучкість у роботі.

Важливого значення в умовах реформування набуває сутність організаційної структури державного управління.

Організаційна структура державного управління є державно-управлінською категорією, що характеризує відносини

сукупності ланок апарату державного управління та наявних організаційних зв'язків між ними, що виражають взаємодію і координацію елементів усередині даної системи.

Структура відображає склад елементів, внутрішню форму організації системи, її статику, тоді як організаційні відносини забезпечують ефективність структурних зв'язків. Взаємозв'язок та субординація елементів структури динамічні, оскільки мають рухатися слідом за об'єктом управління, що змінюється.

Під організаційною структурою державного управління розуміють сукупність управлінських ланок, що мають бути розміщені в суворій супідлеглості і забезпечувати взаємозв'язок між керівною та керованою системами.

Внутрішнім виявом організаційної структури управління є склад, співвідношення, розміщення і взаємозв'язок окремих підсистем організації. Вона передбачає, насамперед, налагодження чітких взаємозв'язків між окремими підрозділами організації, розподіл між ними прав та обов'язків.

У структурі управління організацією виділяються такі елементи: ланки (відділи), рівні (ступені) управління й зв'язки - горизонтальні і вертикальні.

До ланок управління відносять структурні підрозділи, а також окремих службовців, що виконують відповідні функції управління або їх частину.



*Рис. 1.2. Типова пірамідальна структура управління міністерством*

В основу утворення ланки управління покладено виконання відділом певної функції управління. Встановлені між відділами зв'язки мають горизонтальний характер.

Під рівнем управління розуміють сукупність ланок управління, що займають певний ступінь у системі управління установою.

Ступені управління перебувають у вертикальній залежності і підпорядковані один одному за ієрархією. Звідси виникла пірамідальна структура управління установою (рис. 1.2).

Організаційні структури управління відрізняються великою різноманітністю форм.

Важливим напрямом в організаційній діяльності із створення структури управління, що зорієнтований на конкретний управлінський процес, є поділ праці, повноважень та відповідальності в системі управління, а також визначення структури органів управління.

Побудоване у такий спосіб управління утворює міцний каркас, у межах якого завдяки колективній взаємодії співробітників та органів управління реалізуються управлінські процеси.

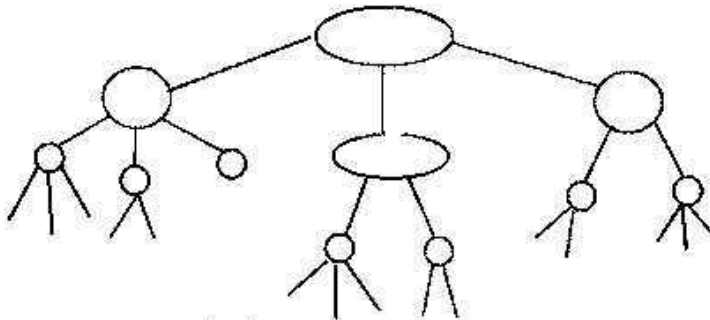
Організаційна структура управління охоплює якісний розподіл та кількісну пропорційність праці в системі управління. При цьому мають встановлюватися завдання, права та обов'язки окремих органів управління та участь окремих працівників у виконанні управлінських завдань. Через чітке визначення та розподіл завдань, а також їх розмежування створюються організаційні передумови для повного завантаження працівників, їх взаємодії і - усвідомлення обов'язку та особистої відповідальності кожним керівником і кожним працівником системи управління.

Структури управління в багатьох сучасних організаціях, підприємствах були побудовані у відношеннях із принципами управління, сформованими ще на початку ХХ ст. При цьому головна увага приділялась розподілу праці на окремі функції і відповідальності працівників управління, передбаченим повноваженнями. Протягом багатьох десятиліть організації створювали так звані формальні структури управління, які дістали назву ієрархічних, або бюрократичних.

Концепція ієрархічної структури була сформована М.М. Вебером, що розробив нормативну модель раціональної бюрократії. Вона містила низку принципів положень: чіткий розподіл праці, наслідком якого є необхідність використання кваліфікованих спеціалістів за кожною посадою; ієрархічність управління, за якої нижчестоящий рівень підпорядковується та контролюється вищестоящим; наявність формальних правил і норм, що забезпечують однорідність виконання управлінцем своїх завдань та обов'язків та ін.

Залежно від характеру зв'язків між різними підрозділами організації розрізняють такі типи організаційних структур: лінійну, функціональну, лінійно-функціональну (штабну), матричну і т.д.<sup>1</sup>.

Схема будь-якої організації показує склад відділів, секторів та інших лінійних і функціональних одиниць. Але поведінка людини, яка суттєво може вплинути на управлінські процеси, не відображається на схемі (рис. 2.2).



*Рис. 2.2. Лінійна структура управління*

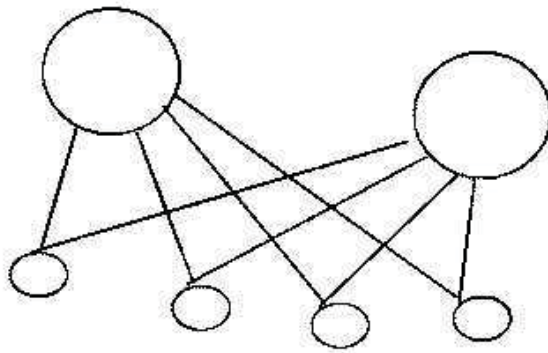
Будь-яка організаційна структура має свої переваги й недоліки. Так, лінійна організаційна структура управління виглядає наступним чином (див.табл. 1.2):

*Таблиця 1.2.*

Переваги лінійної організаційної структури	Недоліки лінійної організаційної структури
Єдність і чіткість розпорядництва	Високі вимоги до керівника, який має бути підготовлений усебічно, щоб забезпечити ефективне керівництво всіма функціями управління.
Узгодженість дій виконавців	Відсутність ланок із планування і підготовки рішень
Простота управління (один канал зв'язку)	Перевантаженість інформацією, багато контактів з підлеглими, вищестоящими та змінними структурами
Чітко виражена відповідальність	Ускладнені зв'язки між інстанціями
Оперативність у прийнятті рішень	Концентрація влади в управлінській верхівці
Особиста відповідальність керівника за остаточний результат діяльності свого підрозділу	

Досить поширеною формою діяльності є функціональна структуризація. Це - процес ділення організації на окремі елементи, кожен із яких має свої чітко виражені, конкретні завдання та обов'язки (рис. 3.2).

<sup>1</sup>Мескон М., Альберт М., Хедуорі Ф. Основи менеджмента / Пер. с англ. - М.: Дело, 1996.



**Рис. 3.2. Функціональна структура управління**

Переваги і недоліки функціональної структури відображені в табл. 2.2.

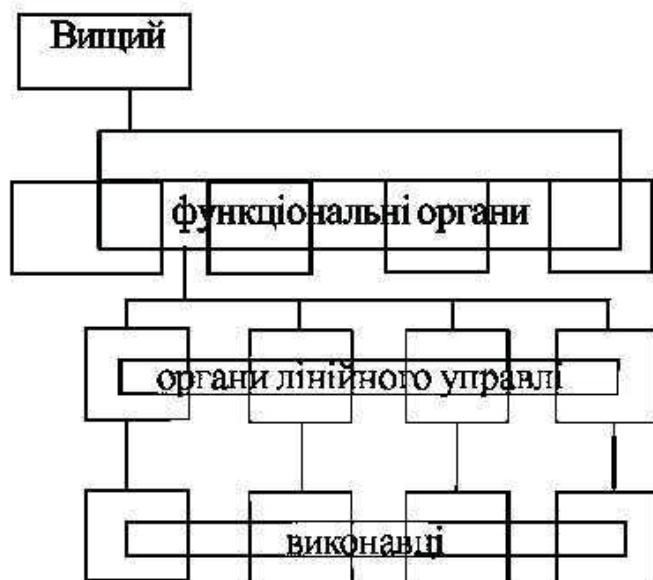
**Таблиця 2.2.**

Переваги функціональної структури	Недоліки функціональної структури
Висока компетентність спеціалістів, що відповідають за здійснення конкретних функцій	Надмірна зацікавленість у реалізації цілей і завдань 'своїх' підрозділів
Звільнення лінійних управлінців від вирішення деяких спеціальних питань	Труднощі в підтриманні постійних взаємозв'язків між різними функціональними службами
Стандартизація, формалізація і програмування явищ та процесів	Прояви тенденцій надмірної централізації
Виключення дублювання і паралелізму у виконанні управлінських функцій	Довготривалість процедур прийняття рішень
Зменшення потреби у спеціалістах широкого профілю	Відносно усталена (застига) організаційна форма, що важко реагує на зміни

Функціональна організація стимулює якість і творчу основу, а також прагнення до економії, зумовленої зростанням масштабів управління. Водночас підтримка взаємодії між різними функціями - завдання складне і досить проблематичне. Реалізація різних функцій передбачає різні терміни, цілі та функції, що ускладнює планування та координацію управлінської діяльності. Крім того, функціональна орієнтація пов'язана з переважанням стандартних завдань, заохоченням вузьких обмежених перспектив та зі звітністю про результати діяльності.

Логіка цієї форми - централізовано координована спеціалізація. У ній важко простежити внесок кожного елемента ресурсів у ціннісному ланцюгу в кінцевий результат організації. Функціональна організація може давати збої через неправильне застосування, оскільки логіка цієї організації полягає в централізованому контролі, який нелегко пристосовується до диверсифікації.

В чіткому вигляді функціональна структура практично не застосовується. Вона здебільшого використовується в тісному, органічному поєднанні з лінійною структурою (рис. 4.2).



*Рис. 4.2. Лінійно-функціональна структура управління*

Ієрархічний тип структури має багато різновидів, але найбільш поширеною є лінійно-функціональна організація управління, що використовується організаціями у всьому світі. В основу лінійно - функціональних структур покладено так званий “шахтний” принцип побудови та спеціалізацію управлінського процесу за функціональними підсистемами організації. По кожній з них формується ієрархія служб (“шахта”), що пронизує всю організацію згори донизу. Результати роботи кожної служби апарату управління організацією оцінюються за допомогою показників, що характеризують виконання ними своїх цілей та завдань. При цьому кінцевий результат у цілому стає начебто другорядним, бо вважається, що всі служби тією чи іншою мірою працюють на його отримання.

Багаторічний досвід використання лінійно-функціональних структур управління показав, що вони найбільш ефективні там, де апарат управління виконує рутинні завдання і функції, які часто повторюються та різко змінюються. За такої організації управління організація може успішно функціонувати лише тоді, коли зміни в усіх структурних підрозділах відбуваються рівномірно. Але оскільки в реальних умовах цього немає, виникає неадекватність реакцій системи управління на вимоги зовнішнього середовища. Становище погіршується втратою гнучкості у взаємовідносинах працівників апарату управління через застосування формальних правил і процедур. В результаті затягується передача інформації, що не може не позначити

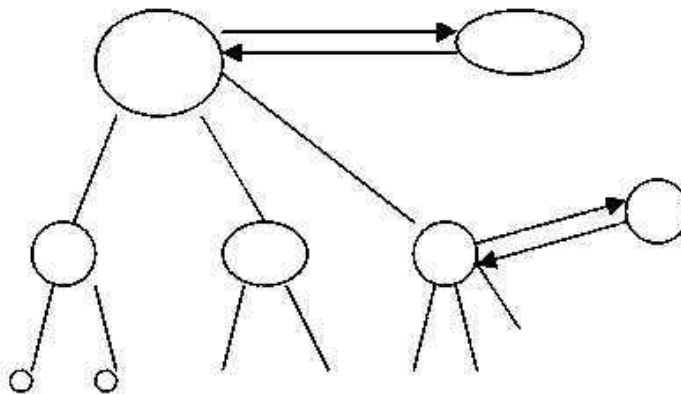


ся на швидкості та своєчасності прийняття управлінських рішень. Необхідність узгодження дій різних функціональних служб різко збільшить обсяг роботи керівника організації та його заступників, тобто вищого ешелону управління. Недоліки лінійно-функціональної структури управління на практиці погіршуються за рахунок таких умов управління, за яких допускається невідповідність між відповідальністю та повноваженнями у керівників різних рівнів та підрозділів; перебільшуються норми керованості, особливо у керівників та їх заступників; формуються нерациональні інформаційні потоки; не враховується специфіка роботи різних підрозділів (див. табл. 3.2).

*Таблиця 3.2*

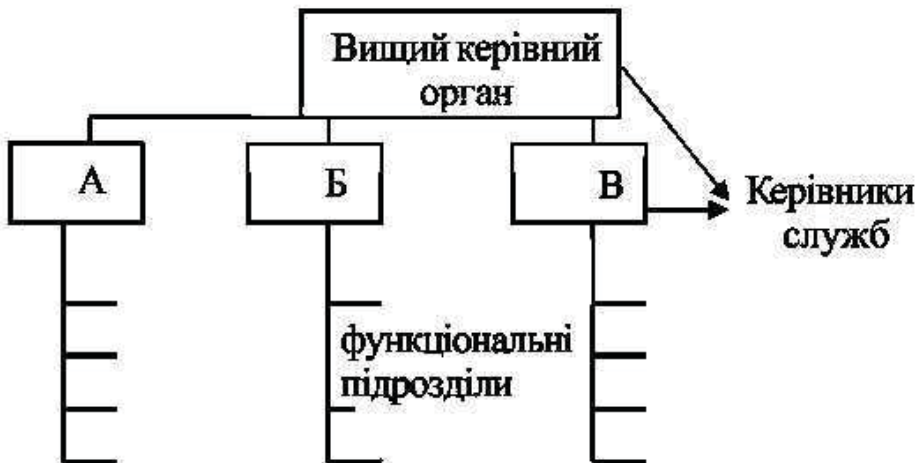
Переваги	Недоліки
Більш ґрунтовна підготовка рішень і планів, що пов'язані зі спеціалізацією працівників	Відсутність тісних взаємозв'язків і взаємодії на горизонтальному рівні
Звільнення головного лінійного управлінця від глибокого аналізу проблем	Недостатньо чітка відповідальність, оскільки той, хто готує рішення, як правило не бере участі в його реалізації
Можливість залучення консультантів та експертів	Надмірно розвинена система взаємодії по вертикалі, а саме: підпорядкування за ієрархією управління, тобто тенденція до надмірної централізації

Аналогічні характеристики має і так звана лінійно-штабна структура управління, що також передбачає функціональний розподіл управлінської праці у штабних службах різних рівнів. Головне завдання лінійних керівників тут - координація дій функціональних служб (ланок) і спрямування їх у русло загальних інтересів організації (рис. 5.2.).



*Рис. 5.2. Лінійно-штабна структура управління*

Різновидом ієрархічного типу організації управління є так звана дивізіональна структура (рис. 6.2), перші розробки якої відносяться до 20-х років, а пік практичного використання - 60-70-х років ХХ століття. Необхідність нових підходів до організації управління була зумовлена різким збільшенням розмірів організацій, установ, підприємств, диверсифікацією їх діяльності та ускладненням управлінських процесів в умовах зовнішнього середовища, яке динамічно змінюється. Тому цей тип структури нерідко характеризують як поєднання централізованої координації з децентралізованою (децентралізація при збереженні координації та контролю).



*Рис. 6.2. Дивізіональна структура управління*

Дивізіональна форма може розглядатися як поєднання організаційних ланок, що обслуговують певний ринок і управляються централізовано.

Логіка дивізіональної форми полягає в поєднанні автономності підрозділів з центрально контрольованим процесом розподілу ресурсів і оцінки результатів. Хоча ця форма легко впроваджується в суміжні галузі, існує небезпека її надмірного розширення. Ключовими фігурами в управлінні організаціями з дивізіональною структурою є не керівники функціональних підрозділів, а управлінці, що очолюють виробничі відділи.

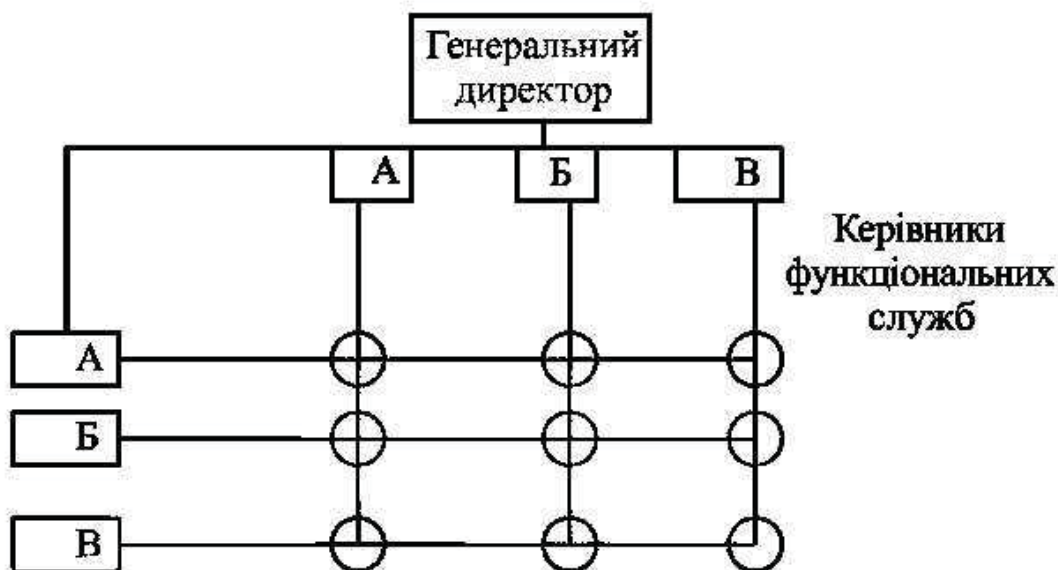
Водночас дивізіональні структури управління сприяли ще більшій ієрархічності, тобто вертикалі управління. Вони зумовили формування проміжних рівнів управління для координації роботи окремих груп, відділів тощо. Дублювання функцій управління на різних рівнях у кінцевому рахунку призвело до збільшення затрат на утримання управлінського апарату.

Нижче наводиться порівняльна оцінка переваг і недоліків лінійно-функціональної й дивізійної організаційних структур, що дозволяє з урахуванням особливостей конкретних умов визначити можливості використання тієї або іншої форми організаційної побудови (табл. 4.2).

Таблиця 4.2.

Лінійно-функціональна структура	Дивізійна структура
<p>Забезпечує виконання спеціалізованих завдань, що контролюються за допомогою виконання планів і бюджетів</p> <p>Найбільш ефективна в стабільному середовищі</p> <p>Сприяє ефективному управлінню через стандарти</p> <p>Забезпечує економію на управлінських витратах.</p> <p>Передбачає спеціалізацію функцій і компетентність</p> <p>Орієнтована на конкуренцію</p> <p>Розрахована на використання чинних технологій</p> <p>Передбачає спеціалізацію, що перевищує можливості централізованого планування</p> <p>Забезпечує швидке вирішення проблем, що перебувають у компетенції однієї функціональної служби</p> <p>Зорієнтована на вертикальну інтеграцію, ще нерідко перевищує можливості повного завантаження спеціалізованих підрозділів</p>	<p>Децентралізовані операції підрозділів з централізованою оцінкою результатів інвестицій</p> <p>Найбільш ефективна в мінливому середовищі</p> <p>Придатна для умов взаємопов'язаної диверсифікації по регіонах</p> <p>Орієнтована на оперативне прийняття рішень.</p> <p>Створює організаційні умови для міждисциплінарного підходу</p> <p>Успішно функціонує поза конкуренцією</p> <p>Орієнтована на освоєння нових технологій</p> <p>Передбачає втручання вищої ланки організації для посилення координації підрозділів і підвищення ефективності їх діяльності</p> <p>Забезпечує швидке вирішення складних між-функціональних проблем</p> <p>Забезпечує диверсифікацію всередині корпорації або набуття зовнішніх організаційних ланок</p>

Високий рівень цілеспрямованого управління в умовах комплексності, нерутинних видів діяльності в організації не може виникнути в традиційній лінійно-функціональній структурі. Важливо передбачити механізми, що дозволяють вирішувати міжособистісні, міжгрупові, та міжорганізаційні конфлікти, що пов'язані з організацією взаємодії вертикальних і горизонтальних систем управління. Це під силу проектним структурам. Під проектною структурою розуміють тимчасову організацію, що створюється для вирішення конкретного комплексного завдання. В одну команду збирають різних спеціалістів і для них виділяються певні види ресурсів.



*Рис. 7.2. Матрична структура управління*

Після закінчення проекту та вирішення всіх пов'язаних з ним завдань спеціалісти повертаються до своїх підрозділів на постійну роботу або переходять на роботу для виконання іншого проекту. Керівникові проекту повністю підпорядковані всі члени команди і всі виділені для поставленої мети ресурси.

Проектні структури розрізняють за масштабом діяльності, за охопленням та галузевим знанням і виробництва, за характером взаємодії з лінійними і функціональними ланками організації, за повноваженнями.

Одним з найбільш поширених різновидів проектних організацій є матрична структура (рис. 7.2), за якої члени проектної команди підпорядковані керівникам тих функціональних підрозділів, у яких вони постійно працюють.

Переваги і недоліки матричної системи управління відображені у табл. 5.2.

Різні модифікації ієрархічних структур, що використовувалися, не дозволяють вирішувати проблеми координації функціональних ланок по горизонталі, підвищення відповідальності та розширення повноважень керівників нижчих і середніх рівнів, звільнення вищого ешелону від оперативного контролю. Потрібно було перейти до більш гнучких структур, краще пристосованих до динамічних змін та вимог управління.

Таблиця 5.2.

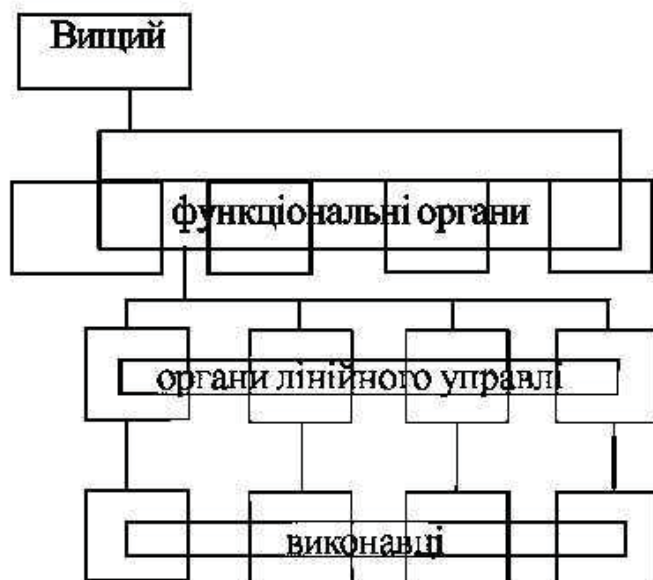
Переваги	Недоліки
<p>Можливість швидко реагувати й адаптуватися до внутрішніх і зовнішніх умов організації, що змінюється</p> <p>Підвищення творчої активності управлінського персоналу за рахунок формування програмних підрозділів, активно взаємодіючих з функціональними структурами</p> <p>Рациональне використання кадрів за рахунок спеціалізації різних видів трудової діяльності</p> <p>Посилення мотивації діяльності за рахунок децентралізації управління і посилення демократичних принципів керівництва</p> <p>Посилення контролю за вирішенням окремих завдань проекту</p> <p>Скорочення навантаження на керівників високого рівня за рахунок делегування певної частини повноважень</p> <p>Підвищення особистої відповідальності за виконання програми в цілому та її складових елементів</p>	<p>Складна система субпідлеглості, в результаті чого виникають проблеми, пов'язані із встановленням завдань та розподілом часу на їх виконання</p> <p>Присутність змагальності між керівниками програм</p> <p>Необхідність постійного контролю за "співвідношенням" сил між завданнями управління за цілями</p> <p>Складнощі в набутті навиків, що необхідні для роботи за новою програмою</p>

Це викликало до життя новий тип структур - мережеві організації<sup>2,3</sup>. У відповідності із загальною тенденцією до дезінтеграції деякі мережі об'єднують багатьох суб'єктів на основі довгострокових стабільних відносин. Інші мережі набагато динамічніші. Компоненти в цілісному ланцюгу сполучаються контрактним способом в інтересах реалізації проекту, а потім відокремлюються, щоб стати частиною нового цілісного ланцюга для наступного управлінського проекту. Оскільки будь-які функції реалізуються на контрактній основі, можна легко замінити учасників, унаслідок чого в організації з мережевою структурою знижуються витрати.

Мережеві організації відрізняються від організацій інших типів низкою ознак. По-перше, на відміну від структур, що вважали за необхідне мати у своїй організації всі ресурси, необхідні для управління, мережеві організації використовують колективні активи кількох установ, розташованих у різних точках цілісного ланцюга. По-друге, мережеві організації більше покладаються на ринкові механізми управління потоками ресурсів через такі форми як взаємообмін інформацією, кооперація ресурсів, щоб підтримувати своє місце в цілісному ланцюгу та ін. Наприклад, мережева організація може включати елементи спеціа

<sup>2</sup> Buchanan D., Huczynski A. Organizational Behaviour (an introductory text). Third Edition - Prentice Hall Europe, 1997.

<sup>3</sup> Robbins S., De Cenzo N. Organizational Behaviour. Concepts, Contovovecjes, Applications - Prentice Hall Canada Inc., Scavbovough, Ontario, 1999.



*Рис. 4.2. Лінійно-функціональна структура управління*

Ієрархічний тип структури має багато різновидів, але найбільш поширеною є лінійно-функціональна організація управління, що використовується організаціями у всьому світі. В основу лінійно - функціональних структур покладено так званий “шахтний” принцип побудови та спеціалізацію управлінського процесу за функціональними підсистемами організації. По кожній з них формується ієрархія служб (“шахта”), що пронизує всю організацію згори донизу. Результати роботи кожної служби апарату управління організацією оцінюються за допомогою показників, що характеризують виконання ними своїх цілей та завдань. При цьому кінцевий результат у цілому стає начебто другорядним, бо вважається, що всі служби тією чи іншою мірою працюють на його отримання.

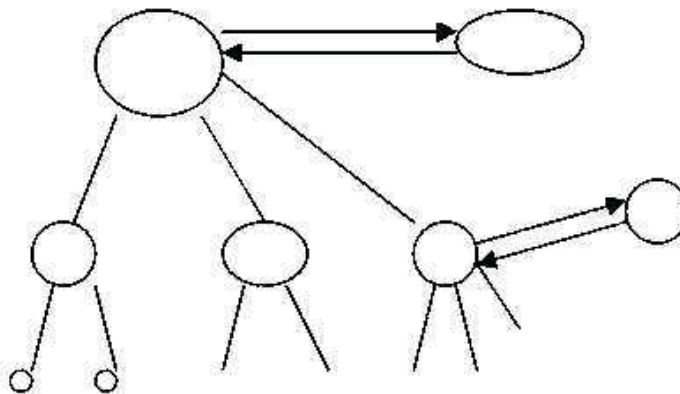
Багаторічний досвід використання лінійно-функціональних структур управління показав, що вони найбільш ефективні там, де апарат управління виконує рутинні завдання і функції, які часто повторюються та різко змінюються. За такої організації управління організація може успішно функціонувати лише тоді, коли зміни в усіх структурних підрозділах відбуваються рівномірно. Але оскільки в реальних умовах цього немає, виникає неадекватність реакцій системи управління на вимоги зовнішнього середовища. Становище погіршується втратою гнучкості у взаємодіях працівників апарату управління через застосування формальних правил і процедур. В результаті затягується передача інформації, що не може не позначити

ся на швидкості та своєчасності прийняття управлінських рішень. Необхідність узгодження дій різних функціональних служб різко збільшить обсяг роботи керівника організації та його заступників, тобто вищого ешелону управління. Недоліки лінійно-функціональної структури управління на практиці погіршуються за рахунок таких умов управління, за яких допускається невідповідність між відповідальністю та повноваженнями у керівників різних рівнів та підрозділів; перебільшуються норми керованості, особливо у керівників та їх заступників; формуються нерациональні інформаційні потоки; не враховується специфіка роботи різних підрозділів (див. табл. 3.2).

*Таблиця 3.2*

Переваги	Недоліки
Більш ґрунтовна підготовка рішень і планів, що пов'язані зі спеціалізацією працівників	Відсутність тісних взаємозв'язків і взаємодії на горизонтальному рівні
Звільнення головного лінійного управлінця від глибокого аналізу проблем	Недостатньо чітка відповідальність, оскільки той, хто готує рішення, як правило не бере участі в його реалізації
Можливість залучення консультантів та експертів	Надмірно розвинена система взаємодії по вертикалі, а саме: підпорядкування за ієрархією управління, тобто тенденція до надмірної централізації

Аналогічні характеристики має і так звана лінійно-штабна структура управління, що також передбачає функціональний розподіл управлінської праці у штабних службах різних рівнів. Головне завдання лінійних керівників тут - координація дій функціональних служб (ланок) і спрямування їх у русло загальних інтересів організації (рис. 5.2.).



*Рис. 5.2. Лінійно-штабна структура управління*

лізації функціональної форми, автономність дивізійної структури й можливість "перекидання" ресурсів матричної організації. Але ця форма має також недоліки. Як показує аналіз, це, насамперед, розширення форми за межі її внутрішніх можливостей та поява таких модифікацій, які не відповідають внутрішній логіці даного організаційного утворення. Організаційна форма може ефективно працювати тільки в певних межах. Коли логіка форми порушується, невдача є неминучою. Керівники експериментували з різними організаційними структурами.

Організація є живим організмом, в якому існують різні зв'язки, "короткі шляхи", "довгі шляхи", "темні закутки" та "зелене світло": тобто, де працюють люди, які хоча й мають спільні цілі та рухаються усередині певної структури, однак при цьому широко користуються своїм простором для дій, можливостями інтерпретування і спілкування.

Головною властивістю структур, відомих у практиці як гнучкі, адаптовані або органічні, є їхня здатність легко змінювати свою форму, пристосовуватися до нових умов, органічно вписуватися в систему управління. Ці структури орієнтовані на прискорену реалізацію складних програм і проектів у межах великих організацій, об'єднань, цілих галузей та регіонів. Як правило, вони формуються на тимчасовій основі, тобто на період реалізації проекту, програми, вирішення проблеми або досягнення поставлених цілей.

Кількість та специфіка діяльності організаційних структур у сфері державного управління дуже різноманітна і їх типізація вимагає наукового дослідження. Наприклад, владна вертикаль державного управління не має чіткого розмежування предметів діяльності. Цим обумовлена наявність дублюючих структур управління в апараті Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховній Раді України, у виконавчих органах влади в центрі і на місцях.

Побудова Української держави передбачає створення нових організаційних відносин та відповідних структур управління.

По-перше, характерним є перерозподіл функцій між різними органами державного, комерційного і громадського управління. По-друге, делегування функцій відбувається як згори донизу, так і знизу вгору.



## Президент України, Верховна Рада України та органи державного управління

Статус глави держави є основою для визначення форми державного правління - республіка чи монархія. А взаємовідносини глави держави, парламенту та уряду визначають вид цієї форми. Наприклад, щодо республіканської форми правління - це президентська, парламентарна чи змішана. Згідно з історичними традиціями, глава держави (монарх чи президент) є представником виконавчої влади. Однак на практиці, залежно від встановленої в державі форми державного правління, таке становище президента не завжди є виправданим. Така теза цілком правильна стосовно президентських республік, оскільки тут президент особисто формує і очолює систему органів виконавчої влади. На противагу цьому в парламентарних та змішаних республіках за президентом закріплюється статус глави держави, тоді як виконавча влада уособлюється урядом на чолі з керівником уряду. Саме така структура виконавчої влади функціонує і в Україні як президентсько-парламентарній республіці: Президент України є главою держави, а виконавча влада в Україні інституційно представлена Кабінетом Міністрів України, оголюваним Прем'єр-міністром, центральними органами виконавчої влади та місцевими державними адміністраціями, які, однак, є органами державного управління. Проте, не включений інституційно в систему органів виконавчої влади, Президент України функціонально, через обсяг своїх повноважень, досить тісно пов'язаний з нею. У зв'язку із цим, як зазначає Тодика В.М., "співвідношення повноважень Президента України і уряду - найважливіша державно-правова проблема".

Крім того, Президент України, який не очолює уряд і не є главою виконавчої влади, водночас наділений широкими повноваженнями вищої виконавчої влади (він є Верховним Головнокомандувачем, має право законодавчої ініціативи, видавати укази, призначає значну кількість вищих посадових осіб держави). Серед

українських науковців побутує думка, що в даному випадку Президент України виступає як "носій повноважень виконавчої влади" і входить до системи органів виконавчої влади функціонально - через певний обсяг своїх повноважень у сфері виконавчої влади<sup>2</sup>.

Більш загальне уявлення про роль Президента України у здійсненні виконавчої влади дають функції, якими наділяється глава держави як щодо органів державного управління, так і у сфері виконавчої влади в цілому. До функцій Президента України стосовно органів виконавчої влади належать: установча (формування органів); кадрова (призначення, припинення повноважень та вирішення питань відповідальності); контрольна (встановлення законності й доцільності діяльності) та регулятивна (правове регулювання їх діяльності).

**Установча функція Президента України реалізується шляхом здійснення ним наступних повноважень:**

- ♦ визначення кількості міністрів у складі уряду. Не закріплене конституційно, це право випливає з іншого повноваження Президента - призначати міністрів. Водночас проект Закону України "Про Кабінет Міністрів України" закріпив за ним це право через визначення Президентом України посадового і персонального складу Кабінету Міністрів України;

- ♦ утворення, реорганізація і ліквідація за поданням Прем'єр-міністра України центральних органів виконавчої влади. Із цих питань Президент України видає укази. Указом Президента затверджується положення про новосформований центральний орган виконавчої влади. Роль типового акта в цьому випадку відіграє не закон (оскільки він не прийнятий парламентом), а Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади, затверджене Указом Президента України від 12 берез. 1996 р. № 179/96;

- ♦ утворення в структурі центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом відповідних департаментів (служб) та затвердження положень про них. Це право закріплене за главою держави його Указом від 15 грудня 1999 р. № 1572. Ця норма на практиці була реалізована шляхом утворення в структурі Служби безпеки України Департаменту спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні. - К.: ІнЮре, 1997. - С. 9-10.

<sup>3</sup> Питання Департаменту спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації: Указ Президента України від 6.10.2000 р. № 1120/2000 // Офіц. Вісн. України. - 2000. - № 41.

**Кадрова функція Президента України** включає такі повноваження:

1) подання до Верховної Ради України кандидатури Прем'єр-міністра і в разі підтримки її більшістю від конституційного складу призначення на посаду;

2) призначення за поданням Прем'єра інших членів уряду. Призначення на посади в Кабінеті Міністрів відбувається за поданням Прем'єр-міністра України, шляхом видання указів Президентом України. Відповідні подання разом з проектом Указу Президента України готуються Секретаріатом Кабінету Міністрів України;

3) призначення за поданням Прем'єр-міністра керівників центральних органів виконавчої влади (міністрів, державних секретарів, голів державних комітетів та центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом та їх заступників. Призначення на ці посади здійснюються відповідно до "Порядку розгляду питань, пов'язаних з призначенням на посади та звільненням з посад керівників, заступників керівників центральних органів виконавчої влади, урядових органів державного управління, державних підприємств та їх об'єднань, а також голів місцевих державних адміністрацій", затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2001 р. № 1658.

З-поміж керівників центральних органів державної виконавчої влади Президент України одноосібно не може призначати лише голову Фонду державного майна України, голову Антимонопольного комітету України та голову Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України. Призначення на посади та звільнення з посад цих вищих посадових осіб здійснюється главою держави лише за згодою Верховної Ради України;

4) призначення голів місцевих державних адміністрацій здійснюється Президентом України також за поданням Прем'єр-міністра на основі постанови Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2001 р. № 1658. Тут особливо вирізняється процедура призначення голів районних державних адміністрацій в Автономній Республіці Крим. Подання Прем'єр-міністра України в цьому разі має бути погоджене з Головою Верховної Ради АРК, Головою Ради міністрів АРК та Постійним представником Президента України в АРК (п. 3 ст. 37 Конституції АРК, затвердженої Законом України "Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим" від 23 грудня 1998 р.).

5) маючи право на призначення Прем'єр-міністра і членів Кабінету Міністрів, Президент України має право припинити їхні повноваження на цих посадах (п. 9,10 ст.106 Конституції України) за їх особистими заявами про відставку чи з інших підстав. Президент конституційно наділяється правом відправляти у відставку і весь склад уряду у зв'язку з прийняттям присяги новообраним Президентом України як результат відповідальності уряду перед Президентом, у випадку висловлення недовіри Верховною Радою України чи коли Прем'єр-міністр звертається до нього із заявою про особисту відставку. Президент України, вирішуючи питання відповідальності уряду, може відправити його у відставку в будь-який момент, оскільки підстави для цієї відповідальності не встановлені конституційно. Тому до них, на нашу думку, слід віднести: невиконання безпосередніх завдань, поставлених перед урядом парламентом чи Президентом, а також загальних завдань, перелічених у ст. 116 Конституції України, серед яких першочерговими є завдання щодо забезпечення державного суверенітету, економічної самостійності, проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, своєчасне розроблення проекту Закону про Державний бюджет (Кабінет Міністрів зобов'язаний подавати його Верховній Раді не пізніше 15 вересня кожного року на наступний рік), організації виконання Державного бюджету тощо. У цих випадках Президент України видає відповідний указ. Ухвалення Верховною Радою України резолюції про недовіру Кабінету Міністрів також є безумовною підставою для прийняття Президентом України указу про відставку уряду;

б) припинення Президентом України повноважень керівників центральних органів виконавчої влади залежить від статусу органу, яким вони керують. Щодо керівників державних комітетів та центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, а також державних секретарів та їх заступників у міністерствах, підстави припинення повноважень визначені в у Законі України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р., відповідно до якого голови держкомітетів та голови інших центральних органів виконавчої влади і їх заступники зараховані до першої та другої категорії посад державної служби. Ці підстави можна розділити на загальні, передбачені Кодексом законів про працю України, і специфічні (особливі), передбачені ст.30 Закону України "Про державну службу". Підстави припинення

повноважень міністрами пов'язані з їх подвійним статусом: як члена уряду і як керівника міністерства. На жаль, в Україні законодавство не визначає переліку підстав припинення повноважень міністром як керівником міністерства. Єдиною підставою можна вважати норму Указу Президента України № 179 від 12 березня 1996 р., яка передбачає їх відповідальність перед главою держави в дорученій сфері управління. А результатом цієї відповідальності завжди може бути припинення повноважень;

7) припинення повноважень голів місцевих державних адміністрацій здійснюється Президентом України як на підставах, передбачених у Законі України "Про державну службу", так і на підставах, визначених Законом України "Про місцеві державні адміністрації" від 9 квітня 1999 р. Саме в останньому ці підстави поділені на обов'язкові для припинення повноважень голів адміністрацій Президентом України (наприклад, висловлення голові недовіри 2/3 депутатів від складу відповідної ради, припинення громадянства) й ті, за яких Президент може діяти на власний розсуд (наприклад, за поданням Кабінету Міністрів України);

8) Президент України вирішує і питання відповідальності керівників центральних органів виконавчої влади. Мова у даному випадку йде про такі види відповідальності як політична, конституційна і дисциплінарна. Що стосується Кабінету Міністрів, то в даному випадку відповідальність перед Президентом несе весь Кабінет Міністрів, а не окремих урядовців, і ця відповідальність може бути охарактеризована або як політична, або як конституційна. Керівники центральних органів виконавчої влади, їх заступники несуть персональну відповідальність перед Президентом за роботу свого органу та стан справ у дорученій сфері управління. Це дисциплінарна відповідальність. Керівники місцевих державних адміністрацій відповідають перед Президентом за стан справ на відповідній території. Залежно від об'єкта правопорушення вона може набувати характеру і дисциплінарної, і конституційної.

Із проаналізованих повноважень глави Української держави щодо реалізації кадрової функції очевидним є значний його вплив на цю систему. Крім того, практика функціонування інституту Президента України засвідчує його зростання. Це доводить запровадження в уряді та міністерствах України посад державних секретарів (їх перших заступників та заступників) на підставі Указу Президента України "Про чергові заходи щодо

дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні” від 29 травня 2001 р. № 345/2001<sup>4</sup>. Призначення на ці посади здійснює Президент України за поданням Прем’єр-міністра, а звільняє з посад глава держави самостійно. Президент також визначає кількість заступників державного секретаря міністерства<sup>5</sup>. Термін повноважень державних секретарів збігається з терміном повноважень Президента України, їх повноваження достроково припиняються у випадку дострокового припинення повноважень Президента. Президент може припинити їх повноваження і в інших випадках, визначених у ст. 5 Указу та Законі України “Про державну службу”. Враховуючи функції, які покладаються на державних секретарів (у Кабінеті Міністрів України державний секретар очолює Секретаріат уряду, в міністерствах він керує роботою функціональних і допоміжних структурних підрозділів, тобто фактично йому підпорядкований весь орган), можна говорити про пряме формування Президентом України виконавчої влади. Згідно з указом відбулося і розширення кола конституційно передбачених посад, на які мав право призначати Президент шляхом формулювання, що “державні секретарі міністерств, їх перші заступники та заступники належать до числа керівників відповідних міністерств” (абз. 4 п.3 Указу № 345/2001).

Про активну реалізацію цієї функції свідчать наведені у виступі Президента України під час направлення послання до Верховної Ради 22 лютого 2000 р. наступні дані: за 1999 р. було замінено 16 голів обласних адміністрацій та 144 голови райдержадміністрацій.

Контрольна функція Президента України полягає в нагляді за законністю та доцільністю діяльності органів виконавчої влади і здійснюється, насамперед, через його повноваження по скасуванню актів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій. Президент України може скасовувати акти Кабінету Міністрів, які не відповідають: 1) законам України; 2) указам і розпорядженням Президента України. З питань невідповідності актів уряду Конституції України Президент повинен звертатися до Конституційного Суду України. Акти голів місцевих державних адміністрацій можуть бути

<sup>4</sup> Про Примірне положення про державного секретаря міністерства: Указ Президента України від 14.07.2001 р. № 529/2001// Уряд. кур’єр. - 2000. - № 126.

<sup>5</sup> Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные аспекты): Учеб. пособие. - М.: ОАО “НПО Экономика”, 2000. - С. 155.

скасовані у випадку, якщо вони суперечать Конституції України, законам України, іншим актам законодавства України, тобто в даному випадку Президентові надано право визнавати недійсними всі рішення голів адміністрацій, навіть ті з них, які не суперечать Конституції України, без звернення до Конституційного Суду. Президент України може скасувати акти голів державних адміністрацій не лише у випадку їх незаконності, а й з точки зору недоцільності, неекономності, неефективності за очікуваними чи фактичними результатами.

Контрольна функція реалізується і через право Президента України приймати рішення про відставку Кабінету Міністрів, звільняти з посад керівників ЦОВВ, голів МДА, дипломатичних представників, військових керівників.

Перелік цих повноважень Президента України щодо органів виконавчої влади створює враження, що у Президента України конституційно встановлені всеохоплюючі функції та повноваження у сфері виконавчої влади і що саме він реально повинен очолити цю гілку державної влади. При розробленні проекту нової Конституції України до початку 1996 р. саме й висловлювалися пропозиції щодо визначення правового статусу Президента як глави держави і глави виконавчої влади, як це було за редакціями Конституції України 1978 р., починаючи з 1991 року. Але таке положення водночас не заперечує самостійність Кабінету Міністрів у реалізації своїх завдань і функцій. Крім того, перелічені повноваження Президента України щодо реалізації його установчої, кадрової і контрольної функцій потребують попередньої згоди Прем'єр-міністра у формі подання, а акти, видані Президентом у межах цих повноважень, - контрасигнування, тобто скріплення підписом Прем'єра і відповідального міністра.

Регулятивна функція базується на праві Президента України видавати акти й розпорядження. Оскільки на нинішньому етапі розвитку в Україні ще відсутні багато законів щодо організації та діяльності виконавчої влади, Президент України своїми указами здійснює первинне регулювання державно-управлінських відносин. Наприклад, це укази, які визначають основи діяльності центральних органів виконавчої влади. Але й у випадку видання таких указів слід пам'ятати, що в цілому за своєю юридичною природою акти Президента України є підзаконними.

Президент України видає укази і розпорядження, реалізуючи кожна з трьох окреслених раніше функцій. Указами оформлюються і рішення Ради національної безпеки і оборони України, значна частина з яких стосується предметної діяльності органів виконавчої влади.

Значна кількість повноважень Президента України у сфері виконавчої влади потребує відповідних структур, які б забезпечили їх виконання. Відповідно до Положення "Про Адміністрацію Президента України", затвердженого Указом Президента України № 159/97 від 19 лютого 1997 р., саме на цей орган покладається забезпечення здійснення повноважень Президента України.

Значними повноваженнями щодо органів державного управління наділяється і Верховна Рада України, це пов'язано насамперед з наявністю у неї регулятивної функції щодо них. Її доповнюють установча, кадрова і контрольна.

Регулятивна функція Верховної Ради України полягає у правовому врегулюванні статусу органів виконавчої влади та їх відносин з іншими державними та недержавними інституціями і громадянами. До форм правового регулювання Верховної Ради щодо органів державного управління належать:

- Конституція України, яка встановлює не лише перелік органів виконавчої влади, а також обумовлює їх компетенцію, визначає принципи їх діяльності та види взаємовідносин у системі державної влади й назовні. Інакше кажучи, "саме в правових актах конституційного рівня закладаються структури влади, принципи і механізми їх формування і функціонування, основні статусні положення і багато іншого, що має значення в правовому регулюванні державного управління"<sup>6</sup>.

- Закони України. Їх положення, базуючись на нормах Конституції, більш предметно визначають правовий статус органів державного управління. Первинне законодавче врегулювання здійснюється і щодо таких сторін державного управління як діяльність державних службовців, прав громад у сфері державного управління, відповідальності в державному управлінні, відносин усередині управлінської системи тощо. У формі закону затверджується Державний бюджет України, в якому передбачаються кошти на формування і функціонування управлінської системи.

Контрольну функцію Верховна Рада здійснює безпосередньо та через органи, утворені при ній. Ця функція, насампе

<sup>6</sup> Атаманчук Г.В. Государственное управление ... - С. 155.



ред, впливає з підконтрольності й підзвітності Кабінету Міністрів України парламенту в межах ст. 85, 87 Конституції України. У ст. 85 закріплені повноваження щодо здійснення контролю за Державним бюджетом України, а саме: оцінка проекту Державного бюджету, який вноситься на її розгляд, та розгляд звіту Кабінету Міністрів України про його виконання. Органом, який забезпечує постійне здійснення від імені Верховної Ради України контролю за використанням коштів Державного бюджету є Рахункова палата, діяльність якої регулюється Законом України "Про Рахункову палату" від 11 липня 1996 р. із змінами, зумовленими рішенням Конституційного Суду України від 23 грудня 1997 р.

Контрольні повноваження Верховна Рада України безпосередньо здійснює і під час проведення Днів уряду. День уряду України проводиться в порядку контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до п. 13 ст. 85 Конституції України. Відповідно до постанови Верховної Ради України "День уряду України" від 1 лютого 1996 р., День уряду проводиться на пленарних засіданнях Верховної Ради України щомісяця кожного другого вівторка. Фактично, проведенням Днів уряду в парламенті було замінено індивідуальні звіти членів Кабінету Міністрів на засіданнях Верховної Ради України.

Забезпечення здійснення парламентського контролю за діяльністю органів державного управління щодо дотримання ними прав і свобод людини і громадянина покладається на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Діяльність Уповноваженого регулюється Законом України "Про Уповноваженого ВР України з прав людини" від 23 грудня 1997 р.

Реалізація контрольної функції парламенту закріплюється і в повноваженнях комітетів та тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України. Контрольну функцію комітети і комісії здійснюють за втіленням у життя законів України та інших рішень Верховної Ради України, за діяльністю державних органів і організацій.

Відповідно до Закону України "Про статус народного депутата" у редакції від 22 березня 2001 р.), парламентський контроль здійснюють і народні депутати шляхом наділення їх правами: 1) направляти депутатський запит; 2) ініціювати перевірки додержання законів чи проведення депутатських розслідувань з будь-якого питання; 3) направляти депутатські звернення до

посадових осіб усіх державних органів з питань депутатської діяльності; 4) невідкладного прийому посадовими особами та усунення порушення законності; 5) безперешкодного відвідування органів державної влади при пред'явленні посвідчення.

Установча функція Верховної Ради України впливає з регулятивної і полягає в конституційно передбаченому їй праві виключно законами визначати основи організації та діяльності органів виконавчої влади, основи державної служби.

Кадрову функцію щодо органів державного управління Верховна Рада України поділяє з Президентом України. Вона полягає у: 1) наданні згоди на призначення. Верховна Рада України дає згоду на призначення Президентом Прем'єр-міністра України. Згода Верховної Ради надається більш ніж половиною від конституційного складу парламенту і приймається у вигляді постанови. У доповіді кандидата у Верховній Раді обов'язково мають бути перелічені основні положення майбутньої програми діяльності уряду; 2) наданні згоди на призначення на посади і звільнення з посад. Верховна Рада України дає згоду на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України голови Антимонопольного комітету України, голови Фонду державного майна України та голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України (відповідно до Указу Президента України від 15 грудня 1999 р. - Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення). Надання згоди здійснюється більшістю від конституційного складу парламенту й оформлюється у вигляді постанови; 3) призначенні на посади і звільненні з посад. Верховна Рада України призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Президента України голову Національного банку України (як спеціального органу державного управління).

Роль Верховної Ради України та Президента України не зводиться лише до виконання управлінських функцій. Їхня основна роль - це визначення (формування) та забезпечення реалізації державної політики. І тому у сфері державного управління і Президент, і Верховна Рада України виступають суб'єктами формування державної кадрової політики, розробки й прийняття програм і стратегій розвитку держави, які визначають напрямки діяльності виконавчої влади.

тема 4!

## **Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади і державного управління**

Кабінет Міністрів України є вищим органом державної виконавчої влади. Уряд України дістав назву Кабінет Міністрів Української РСР відповідно до Закону Української РСР від 18 квітня 1991 р. "Про утворення Кабінету Міністрів Української РСР". Кабінет Міністрів Української РСР утворювався у складі: Прем'єр-міністра; Першого віце-прем'єра; віце-прем'єра; державного секретаря КМ; державних міністрів та міністрів Української РСР.

Традиційно до складу уряду України входять міністри, хоча є випадки, коли до його складу включають і керівників інших, окрім міністерств, центральних органів виконавчої влади. Наприклад, відповідно до постанови Верховної Ради Української РСР від 13 травня 1991 р. № 1030а до складу Кабінету Міністрів було включено також голову Комітету державної безпеки Української РСР. В Україні до складу уряду, починаючи з 18 квітня 1991 р. і до 15 грудня 1999 р. входив також керівник Апарату Кабінету Міністрів.

21 травня 1991 р., відповідно до змін і доповнень Конституції Української РСР (ст.115, 116), Кабінет Міністрів, як уряд України, було визначено вищим органом державного управління Української РСР.

У зв'язку із уведенням поста Президента України, починаючи з 1992 р. постає проблема розподілу повноважень у сфері виконавчої влади між главою держави та виконавчої влади (Президентом України) і керівником уряду (Прем'єр-міністром України). Відповідно до Указу Президента України від 27 вересня 1993 р. № 383 "Про керівництво Кабінетом Міністрів України", Президент надає собі право здійснювати безпосереднє керівництво Кабінетом Міністрів України, яке було скасоване Указом від 23 червня 1994 р. №336. Але вже Указом № 430 від 6 серпня 1994 р. Президент України знову закріплює за собою це право,

найбільш яскравими проявами якого стали повноваження Президента щодо затвердження порядку денного Кабінету Міністрів та участь глави держави у засіданнях Кабінету Міністрів під час вирішення питань економіки, формування ринкових відносин та соціальної захищеності людини.

Укладення Конституційного договору у червні 1995 р. не тільки не спростило взаємовідносини між Президентом і Прем'єром щодо керівництва урядом, а й знизило статус уряду з вищого до центрального органу державної виконавчої влади, підпорядкованого Президенту України і відповідального перед ним. Прем'єр-міністр мав право організовувати і координувати роботу уряду, діючи в межах, визначених Президентом України.

Чинна Конституція України визначила Кабінет Міністрів України вищим органом у системі органів виконавчої влади. Термін "уряд" у чинній Конституції України не застосовується. Склад Кабінету Міністрів, порядок його формування, повноваження, відповідальність окреслюються в розділі VI Конституції України.

За наявних теоретичних характеристик урядів залежно від форми державного правління та партійного складу, Кабінет Міністрів України може бути визначений як позапартійний. Ця характеристика є результатом президентсько-парламентської форми правління та позапартійності обраного у 1999 р. глави держави.

Організаційну характеристику Кабінету Міністрів України доцільно здійснити за трьома складовими функції організації:

1. Організація органу, тобто визначення його структури.
2. Організація окремих процедур, тобто визначення оптимальних способів підготовки та прийняття управлінських рішень.
3. Організація діяльності органу, тобто здійснення забезпечувальних, допоміжних функцій<sup>1</sup>.

Організація Кабінету Міністрів України включає визначення його структури, тобто керівництва, структурних підрозділів і посад. Оскільки Кабінет Міністрів України є колегіальним органом загальної компетенції і керівник апарату (секретаріату) не входить до складу Кабінету Міністрів, а сам Секретаріат має статус самостійної юридичної особи, структуру Кабінету Міністрів України можна ототожнювати з її складом. Склад Ка

<sup>1</sup> *Бернар Гурне. Державне управління. - К.: Основи, 1993. - С. 71-72.*

бінету Міністрів у загальному вигляді окреслений у Конституції України (ч. 1 ст. 114). Кількість міністрів, які входять до складу уряду, визначається указами Президента. Тому в історії українського уряду відомі приклади, коли до нього входили 29 міністрів (разом з міністром Кабінету Міністрів) у грудні 1996 р. та 15 міністрів у грудні 1999 р. Станом на квітень 2002 р. Кабінет Міністрів України складається з Прем'єр-міністра України, першого віце-прем'єр-міністра, 3 віце-прем'єр-міністрів та 16 міністрів.

Процедура призначення Прем'єр-міністра в Україні регулюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України 1994 р. Відповідно до цієї процедури Президент України подає кандидатуру на призначення Прем'єр-міністра до Верховної Ради України. Верховна Рада на пленарному засіданні може або погодитися з представленою кандидатурою більшістю від конституційного складу парламенту, або відхилити запропоновану кандидатуру. У випадку надання згоди, яка оформлюється постановою парламенту, Президент України видає указ про призначення Прем'єр-міністра України. У випадку відхилення кандидатури - Президент України впродовж 10 днів повинен представити іншу кандидатуру. Відповідно до Регламенту, Президент України має бути особисто присутнім на засіданні Верховної Ради під час представлення кандидатури. Перед поданням кандидатури її, як правило, узгоджують у комітетах, з фракціями та депутатськими групами. Кандидат на посаду Прем'єр-міністра під час свого представлення обов'язково виступає з доповіддю, у якій коротко окреслює основні положення майбутньої Програми діяльності уряду.

Призначення інших членів уряду (першого віце-прем'єра, віце-прем'єрів) здійснюється Президентом України самостійно. Президент України призначає на ці посади за відповідним поданням Прем'єр-міністра. Указ Президент України видає окремо по кожній кандидатурі.

Інші члени уряду входять до складу Кабінету Міністрів як керівники відповідних міністерств і їх призначення відбувається не до складу Кабінету Міністрів як його членів, а відповідно на посаду міністра, посада якого є урядовою.

Термін повноважень Кабінету Міністрів України є похідним від терміну перебування на посаді Президента України. Загальний термін повноважень становить 5 років. У зв'язку із

закінченням терміну повноважень Президента чи дострокового їх припинення (відставка, імпічмент, стан здоров'я, смерть) достроково припиняються і повноваження Кабміну. У даному випадку заяву про відставку Прем'єр-міністр України подає новообраному Президентові України. Саме так уперше пішов у відставку уряд у 1999 р. під час інавгурації Президента України. Того ж дня Президентом України був прийнятий указ про продовження виконання за його дорученням повноважень Кабінету Міністрів до початку роботи новосформованого уряду. Термін такого виконання повноважень не може перевищувати 60 днів. Припинення повноважень Кабінетом Міністрів може бути й результатом його відповідальності.

Крім того, кожен із членів уряду може піти у відставку добровільно, подавши про це заяву на ім'я Прем'єр-міністра. Рішення про відставку приймає Президент на підставі відповідних висновків голови уряду. У випадку відмови у відставці член Кабінету Міністрів може припинити свої повноваження за власним бажанням.

Розподіл повноважень між членами уряду здійснюється шляхом закріплення за ними функціональних повноважень.

Відповідно до функціональних повноважень, Прем'єр-міністр України: керує роботою Кабінету Міністрів; спрямовує його роботу на виконання Програми діяльності уряду; керує роботою, пов'язаною з визначенням і реалізацією внутрішньої і зовнішньої політики; спрямовує і координує діяльність урядовців та керівників органів державної виконавчої влади; координує роботу з проведення адміністративної реформи та керує процесом розроблення і реалізації державної регіональної політики.

Перший віце-прем'єр та віце-прем'єри: реалізують норми Конституції, законів, актів Президента та актів уряду у відповідності з тим напрямом, який вони очолюють; відповідають за підготовку питань для розгляду на засіданнях Кабінету Міністрів; забезпечують його взаємодію з Президентом України та Верховною Радою України в процесі підготовки, прийняття та реалізації законодавчих актів і поточної діяльності Кабміну; беруть участь у розгляді питань на засіданнях уряду, в роботі колегіальних органів, колегій міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Ради Міністрів АРК та адміністрацій; ведуть переговори і підписують міжурядові договори; здійснюють ке

рівництво відповідними колегіальними органами (комісіями, радами і т.д.); очолюють відповідні урядові комітети.

У складі Кабінету Міністрів розподіл функціональних повноважень між віце-прем'єрами на сьогодні здійснюється за трьома напрямками: 1) економічна політика; 2) агропромисловий комплекс; 3) гуманітарні питання.

Прем'єр-міністр, перший віце-прем'єр та віце-прем'єри мають право давати письмові вказівки керівникам центральних органів виконавчої влади і головам місцевих державних адміністрацій, інших підвідомчих їм органів, установ, які оформлюються як доручення.

Для здійснення цих функціональних повноважень за Прем'єр-міністром, першим віце-прем'єром та віце-прем'єрами закріплюються центральні органи виконавчої влади та державні організації, які вони координують, контролюють та спрямовують їх діяльність (безпосередньо або в межах своїх повноважень)<sup>2</sup>.

Міністри як члени Кабінету Міністрів України відповідно до своїх функціональних повноважень: беруть участь у розробці та реалізують Програму діяльності Кабінету Міністрів України; узгоджують рішення з питань спільного відання; реалізують рішення Кабінету Міністрів, представляють Україну в міжнародних відносинах тощо.

У структурі Кабінету Міністрів відповідно до його постанови від 17 лютого 2000 р. № 339 (із наступними змінами і доповненнями) утворено п'ять урядових комітетів: 1) з питань оборони, оборонно-промислового комплексу та правоохоронної діяльності, на чолі з Прем'єр-міністром; 2) з питань промислової політики, паливно-енергетичного комплексу, екології та надзвичайних ситуацій, на чолі з першим віце-прем'єр-міністром; 3) економічного розвитку та з питань європейської інтеграції, на чолі з віце-прем'єр-міністром з питань економічної політики; 4) соціального, науково-технічного та гуманітарного розвитку, на чолі з віце-прем'єр-міністром з гуманітарних питань; 5) з реформування аграрного сектора, на чолі віце-прем'єр-міністром з питань агропромислового комплексу.

Урядовий комітет - це робочий орган Кабінету Міністрів, основним завданням якого є формування та реалізація державної політики у відповідній сфері згідно із стратегією, виз

<sup>2</sup> Про внесення змін у додатки 1 та 2 до постанови Кабінету Міністрів України від 21 січ. 2000 р. № 83: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 берез. 2001 р. № 274 // Уряд. кур'єр. - 2001. - 4 квіт. - № 60.

наченою урядом. До повноважень урядового комітету належить: попередній розгляд і схвалення проектів концепцій нормативно-правових актів та проектів законодавства, інших документів перед поданням на розгляд Кабінету Міністрів (за деяким винятком); розгляд і врегулювання розбіжностей, що виникають при розробці проектів нормативно-правових актів та інших документів; координація діяльності центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) у формуванні та реалізації державної політики.

Урядовому комітету надано право створювати підкомітети, експертні комісії та робочі групи для розгляду окремих питань, що належать до його компетенції. На сьогодні при урядовому комітеті економічного розвитку утворено Раду об'єднань підприємців України як постійно діючий консультативно-дорадчий орган. Утворення урядових комітетів позначилося на результативності прийняття актів Кабінетом Міністрів, оскільки на засіданні уряду відсутня обтяжлива процедура їх узгодження. Цю функцію взяли на себе комітети.

Друга складова організації Кабінету Міністрів пов'язана із визначенням процедур його діяльності. До таких процедур слід зарахувати: планування роботи Кабінету Міністрів і його членів; проведення засідань; процедури здійснення функціональних повноважень членами уряду; процедури проходження актів в уряді; процедури взаємовідносин з іншими органами державної влади, недержавними інституціями та громадянами, здійснення контролю тощо. Більшість із цих процедур докладно розписана в Тимчасовому регламенті Кабінету Міністрів України, затвердженому його постановою № 915 від 5 червня 2000 року.

Робота Кабінету Міністрів України здійснюється на підставі планів роботи, до яких належать: плани нормотворчої діяльності (складаються Мінюстом і затверджуються урядом); плани засідань; плани роботи, пов'язаної з реалізацією контрольних функцій і повноважень. Планування здійснюється шляхом прийняття. Програми діяльності Кабінету Міністрів на період його повноважень; щорічної Програми економічного і соціального розвитку України; інших державних програм; планування прийняття актів уряду. Планування роботи його членів здійснюється на підставі щотижневих графіків.

Оскільки Кабінет Міністрів України є колегіальним органом, то питання, які стосуються його повноважень, вирішу



ються на засіданнях. За своїм характером засідання уряду України бувають відкритими та закритими.

Залежно від терміну проведення засідання є:

- черговими - проводяться щосереді о 10.00;
- позачерговими - в міру потреби з повідомленням про них за 48 годин;
- невідкладними - за рішенням Прем'єр-міністра.

Засідання Кабінету Міністрів є правочинними, якщо на них присутні не менше двох третин членів уряду. Вони мають бути присутні на засіданні особисто. У випадку відсутності міністра з поважних причин, за погодженням з Прем'єр-міністром, його може заміщувати державний секретар, але лише з правом дорадчого голосу і за умови, що на засіданні присутні 2/3 членів уряду.

Засідання Кабінету Міністрів відбувається лише під головуванням Прем'єр-міністра України.

Рішення на засіданнях уряду приймаються більшістю від присутніх на засіданні (мінімум може бути 8). У випадку рівності голосів - вирішальним є слово Прем'єр-міністра, тобто Прем'єр є лише першим серед рівних і в жодному разі рішення уряду одноособово приймати не може.

На засіданнях Кабінету Міністрів основна робота зводиться до прийняття актів уряду. Ці акти називаються постановами та розпорядженнями.

Урядова постанова - це підзаконний правовий акт, який видається на основі і на виконання Конституції України, законів України, нормативних актів Президента України. Постанови Кабінету Міністрів України - найбільш поширені нормативно-правові акти, якими регулюється широке коло питань економіки, фінансів, культури, оборони, забезпечення прав і свобод громадян і т.д., тобто з питань, передбачених у ст. 116 Конституції України.

Урядове розпорядження - це правовий акт, який, як правило, має організаційний характер і стосується внутрішньої організації Кабінету Міністрів, ЦОВВ та інших державних установ. Розпорядження мають також відповідати Конституції і законам України та актам Президента України.

Кабінет Міністрів може давати доручення органам виконавчої влади, які оформляються як *витяги з протоколу*, і приймати *рішення про доведення* до відповідних органів виконавчої

влади доповідної записки щодо стану виконання Конституції, законів України, актів Президента чи уряду, діяльності державних органів та інших матеріалів з питань, що розглядалися на засіданнях.

Третя складова в організації Кабінету Міністрів України пов'язана з діяльністю структур, які здійснюють допоміжні функції. До них належать Секретаріат Кабінету Міністрів України, Служба Прем'єр-міністра України, консультативно-дорадчі органи при уряді. Їх формуванню і функціонуванню присвячений інший параграф навчального посібника.

Відповідальність уряду як колегіального державного органу буває політичною та юридичною і полягає в застосуванні до нього санкції, передбаченої в конституційно-правовій нормі (конституційна відповідальність) чи санкції інших галузей права (цивільна відповідальність). Санкція за конституційної відповідальності - примусова відставка, за цивільної - відшкодування збитків.

В Україні конституційно передбачена солідарна відповідальність уряду. Індивідуальна відповідальність передбачалася нормами Регламенту Верховної Ради України 1994 р. як процедура імпичменту вищих посадових осіб держави.

## Центральні органи виконавчої влади в системі органів державного управління

Центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) в Україні є проміжною ланкою між вищими і місцевими органами влади.

Кількість центральних органів виконавчої влади в Україні змінювалася доволі часто. Так, відповідно до Закону Української РСР "Про перелік міністерств та інші центральні органи державного управління Української РСР" від 13 травня 1991 р. налічувалося 22 міністерства. Державні комітети створювалися, реорганізовувалися й ліквідовувалися Кабінетом Міністрів Української РСР. З уведенням поста Президента України спершу частково, а з 1993 р., коли Президент України безпосередньо підпорядковує собі Кабінет Міністрів - повністю систему центральних органів виконавчої влади починають визначати президентські укази. Так, у 1993 р., згідно з президентським указом, було 18 міністерств, 21 державний комітет, а також 51 інший центральний орган державної виконавчої влади. У грудні 1996 р. кількість міністерств збільшилася до 28, за практичної незмінності кількості інших центральних органів. Різке зменшення ЦОВВ в Україні відбулося в березні 1999 р. (міністерств - з 28 до 18) та грудні 1999 р. (міністерств стало 15, державних комітетів - 20, ЦОВВ зі спеціальним статусом - 11). Станом на квітень 2002 р. в Україні налічувалося 16 міністерств, 23 державні комітети та прирівняні до них за статусом і 15 ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Це, з одного боку, є результатом об'єктивно існуючих змін у функціях держави, а з другого - відсутністю законодавчо закріпленого переліку цих органів. Саме тому їх кількість, як і завдання та функції, на сьогодні в Україні передбачаються президентськими указами. Виходячи з останніх можна зробити наступну загальну характеристику ЦОВВ в Україні:

- система ЦОВВ встановлюється указами глави держави;
- Президент України призначає на посади та припиняє повноваження керівників ЦОВВ;

- у системі ЦОВВ лише керівники міністерств входять до складу уряду;
- ЦОВВ мають внутрішню подібну організаційну структуру. Це керівництво, функціональні та забезпечувальні структурні підрозділи;
- в Україні не існує ЦОВВ, які безпосередньо або опосередковано не підпорядковані Кабінету Міністрів України;
- завдання і функції ЦОВВ визначаються у положенні про нього, яке затверджується указом Президента України;
- ЦОВВ, як і всі інші органи державної влади, мають статус юридичної особи.

Центральні органи виконавчої влади в Україні являють собою певну систему, до якої входять три їх види: міністерства, державні комітети та прирівняні до них органи і центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. На жаль, у літературі не існує чітких критеріїв надання центральному органу виконавчої влади статусу міністерства, державного комітету або іншого. Характеристика цих видів органів закріплена в Указі Президента України "Про систему центральних органів виконавчої влади" № 1572 від 15 грудня 1999 р. З нього випливає, що:

**Міністерство України** - це єдиноначальний ЦОВВ, підпорядкований Кабінету Міністрів України, що реалізує державну політику у відповідній сфері (економіки, фінансів, соціального захисту та ін.), керівник якого як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики та призначається на посаду Президентом України за поданням уряду.

**Державний комітет України** - це єдиноначальний ЦОВВ, підпорядкований Кабінету Міністрів України, діяльність якого спрямовується урядом чи відповідним міністерством, що реалізує державну політику в частині відповідної галузі або міжгалузеву політику, керівник якого не є членом уряду і призначається Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

**ЦОВВ зі спеціальним статусом України** - це єдиноначальний ЦОВВ, підпорядкований Кабінету Міністрів України, діяльність якого спрямовується урядом України, що здійснює міжгалузеву координацію та контроль; його керівник не є членом Кабміну, призначається на посаду Президентом одноособово або за його поданням Верховною Радою України.

Відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні передбачена єдина вимога щодо організаційної структури системи центральних органів виконавчої влади - вона має бути побудована за функціональним, а не галузевим принципом. Стосовно питання переходу до системи державного управління за функціональним, а не галузевим принципом, зазначимо, що в Україні такі спроби робилися ще в 1995 р. Саме тоді Президент України своїм указом (від 20 березня 1995 р.) затвердив Положення про галузеве міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади та Положення про функціональне міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади. Під галузевим центральним органом державної виконавчої влади розуміли орган, який реалізував державну політику у відповідній галузі та сприяв структурній перебудові економіки країни. Функціональним - визначався центральний орган державної виконавчої влади, який реалізував державну політику у відповідній сфері економіки та сприяв її структурній перебудові. При цьому до сфер економіки належали: виробнича, науково-технічна, мінерально-сировинна, паливно-енергетична, трудова, демографічна, соціальна, економічна, фінансова та ін. Оскільки у президентському Указі не чітко визначалися відмінності між функціональними і галузевими центральними органами державної виконавчої влади, крім того і формально, і в науковій літературі не було зроблено навіть спроби здійснити поділ центральних органів на функціональні й галузеві, тому вже за рік глава держави відмовляється від такого номінального поділу. Свідченням цього стало прийняття 12 березня 1996 р. Указу Президента України "Про загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади", у якому вже відсутнє намагання розділити ці органи на галузеві та функціональні.

ЦОВВ в Україні здійснюють управління різними сферами і галузями суспільного життя. Залежно від характеру функцій і повноважень ЦОВВ їх можна поділити на:

- ♦ органи, які здійснюють керівництво галузями (Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції, Міністерство фінансів);

- ♦ органи, які здійснюють міжгалузеве регулювання і координацію (Міністерство праці та соціальної політики, Міністерство охорони здоров'я; Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва);

♦ органи контролю і нагляду, які здійснюють у межах своєї компетенції спеціалізовані функції (Антимонопольний комітет України, Державна податкова адміністрація України);

♦ органи, які створюються для вирішення певних загальнодержавних соціально-економічних проблем (Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи);

♦ інші органи, які виконують специфічні за своїм характером функції (Служба безпеки України).

Залежно від сфери управління ЦОВВ поділяються на такі, що функціонують у сфері:

1) **економіки**. Це міністерства: палива і енергетики, економіки та з питань європейської інтеграції, транспорту, фінансів; державні комітети: будівництва, архітектури та житлової політики, по земельних ресурсах, з енергозбереження, лісового господарства; ЦОВВ зі спеціальним статусом: Антимонопольний комітет України, Національна комісія з регулювання електроенергетики України, Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємництва та ін.;

2) **соціально-культурній**. Міністерства: культури і мистецтв, праці та соціальної політики. Державні комітети: у справах ветеранів, у справах релігій, інформаційної політики, телебачення і радіомовлення та ін.;

3) **адміністративно-політичній**. Міністерства: оборони, юстиції, внутрішніх справ, закордонних справ; Державні комітети: у справах охорони державного кордону, Державне казначейство України; ЦОВВ зі спеціальним статусом: Служба безпеки України, Державна податкова адміністрація України, Державна митна служба України, Департамент з питань виконання покарань та ін.

Залежно від впливу Кабінету Міністрів на діяльність ЦОВВ виділяють:

♦ ЦОВВ, діяльність яких спрямовується урядом безпосередньо;

♦ ЦОВВ, діяльність яких спрямовується і координується через відповідних міністрів (наприклад, Головного контрольно-ревізійного управління та Державного казначейства України - через міністра фінансів).

Спрямування і координація ЦОВВ реалізується шляхом видання спеціальних директивних наказів, де визначаються:

стратегічні цілі діяльності ЦОВВ у відповідній сфері згідно з Програмою діяльності Кабінету Міністрів, форми спрямування і координації, термін подання звіту та перелік обов'язкових питань, які мають бути відображені у звіті та ін. наявні такі форми спрямування і координації: 1) погодження з міністром проектів нормативно-правових актів перед їх поданням уряду та Президенту; 2) проведення аналізу щорічного звіту ЦОВВ; 3) внесення міністром до Кабінету Міністрів пропозицій про вдосконалення роботи цього органу; 5) участь посадових осіб ЦОВВ у засіданнях колегії, нарадах та ін. заходах, що проводяться міністерством.

Досить поширеним у літературі є поділ ЦОВВ на урядові та неурядові. До перших належать ті, керівники яких входять до складу уряду. До других - ті, керівники яких не є членами уряду, хоча можуть брати участь у його засіданнях на запрошення уряду.

Організаційна структура ЦОВВ будується, виходячи із завдань, які на ці органи покладаються. До завдань ЦОВВ належить: формування та реалізація державної політики у цілому та за відповідними напрямками, розробка механізму її реалізації; прогнозування розвитку економіки у виробничій, науково-технічній, паливно-енергетичній, трудовій та інших сферах; участь у розробці Державного бюджету України, проектів державних програм соціального та економічного розвитку України; реалізація державної стратегії розвитку відповідної галузі (групи суміжних галузей); внесення пропозицій про зміну умов оподаткування, одержання пільгових кредитів, визначення особливостей приватизації, демонополізації підприємств в окремих галузях; розробка пропозицій щодо визначення пріоритетних напрямів розвитку економіки; здійснення управління майном підприємств, які належать до сфери управління ЦОВВ; участь у підготовці міжнародних договорів, укладення міжвідомчих договорів тощо. Конкретизація цих завдань здійснюється у положеннях про кожний центральний орган виконавчої влади.

Організаційна структура будь-якого ЦОВВ є універсальною і включає: керівництво, функціональні структурні підрозділи та забезпечувальні структурні підрозділи. Ця структура є результатом управлінських функцій, які здійснюються тією чи іншою її складовою.

Центральні органи виконавчої влади - це єдиноначальні державні органи. Однак відповідно до ч. 2 п. 12 Указу Президента України "Про примірне положення про державного секретаря міністерства" від 14 липня 2001 р. № 529 до числа керівників у міністерстві входять - міністр, державний секретар, його перший заступник та заступники. В інших центральних органах виконавчої влади, згідно з Указом Президента України "Про систему центральних органів виконавчої влади" від 15 грудня 1999 р. № 1572 із наступними змінами до числа керівників належать голова (за винятком Головного управління державної служби України - начальник, прим. авт.), його перший заступник та заступники. Встановлено, що заступників має бути троє. Однак президентськими указами може як виняток встановлюватися інша кількість заступників державного секретаря у міністерстві та заступників голови в центральних органах виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Порядок призначення на посаду керівників ЦОВВ регулюється постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження порядку розгляду питань, пов'язаних з призначенням на посади та звільненням з посад керівників, заступників керівників центральних органів виконавчої влади, урядових органів державного управління, державних підприємств та їх об'єднань, а також голів місцевих державних адміністрацій" від 13 грудня 2001 р. № 1658.

Функціональні структурні підрозділи ЦОВВ реалізують та забезпечують реалізацію керівниками ЦОВВ завдань, які покладаються на цей орган. Їх кількість, структуру та положення про них затверджує керівник ЦОВВ (у міністерстві - міністр за поданням державного секретаря). На практиці функціональні структурні підрозділи утворюються, зазвичай, як управління та відділи, хоча в таких ЦОВВ, як Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції або Міністерство фінансів, існують у вигляді структурних підрозділів і департаменти та головні управління.

Забезпечувальні структурні підрозділи здійснюють допоміжні державно-управлінські функції та реалізацію керівництвом командних управлінських функцій. До цих структурних підрозділів, наприклад, належать управління (відділ) кадрової роботи, відділ бухгалтерського обліку, юридичний відділ та інші. В центральних органах виконавчої влади значного поширення набула практика підпорядкування цих структурних підрозділів безпосередньо першому заступникові керівника (у міністерстві - державному секретарю або його першому заступникові).



У структурі центральних органів виконавчої влади окремо виділяються урядові органи державного управління. Правовою основою їх функціонування є постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Типового положення про урядовий орган державного управління" від 22 лютого 2000 р. № 386. Урядові органи державного управління утворюються відповідно до постанов уряду. Наприклад, у Міністерстві освіти і науки діють два урядові органи: Державний департамент інтелектуальної власності та Державна інспекція навчальних закладів. У цілому в системі виконавчої влади налічується близько 35 таких органів. Урядові органи державного управління мають статус юридичної особи і не є структурними підрозділами ЦОВВ, хоча існують у складі ЦОВВ і підпорядковуються їм. Керівник органу державного управління призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням керівника ЦОВВ, він за посадою є членом колегії відповідного ЦОВВ.

Керівник урядового органу державного управління має заступників (не більше трьох, у тому числі одного першого), які призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України за поданням керівника ЦОВВ, погодженим з керівником урядового органу. В урядовому органі державного управління може діяти колегія, склад якої затверджується керівником ЦОВВ.

Граничну чисельність працівників та структуру затверджує керівник ЦОВВ (у міністерстві - державний секретар за погодженням з міністром) у межах граничної чисельності працівників ЦОВВ, затвердженої Кабінетом Міністрів України.

Урядовий орган: реалізує державну політику в межах відповідної підгалузі чи сфери діяльності ЦОВВ; здійснює управління у відповідній підгалузі чи сфері в межах визначених ЦОВВ; здійснює контрольні-наглядні функції, регулятивні та дозвільно-реєстраційні щодо фізичних і юридичних осіб.

У складі ЦОВВ можуть утворюватися *дорадчі органи* - колегія ЦОВВ, науково-технічна (наукова) рада та інші органи.

До складу колегії входять: керівник, державні секретарі, їх заступники, заступники керівника ЦОВВ, керівні працівники ЦОВВ, керівники інших ЦОВВ, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління ЦОВВ. Членів колегії ЦОВВ затверджує Кабінет Міністрів України (за винятком колегії Державної комісії з питань оборонно-промислового комплексу, яка формується Президентом України). Рішення колегії оформлюються наказами міністра.

Науково-технічна рада утворюється з числа вчених та висококваліфікованих фахівців. Її склад і положення про неї затверджується керівником ЦОВВ.

Відповідальність ЦОВВ полягає у відповідальності його керівника. Керівник ЦОВВ є відповідальним перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України за стан справ у дорученій йому сфері діяльності.

Керівник самостійно визначає ступінь відповідальності заступників керівника та керівників структурних підрозділів ЦОВВ. Відповідальність керівника ЦОВВ є похідною від його правового статусу: 1) якщо це міністр - то він може відповідати і як член уряду, коли уряд іде у відставку (політична відповідальність), і особисто як керівник міністерства за невиконання чи неналежне виконання покладених на нього обов'язків (дисциплінарна відповідальність), яка реалізується шляхом винесення догани відповідно Кабінетом Міністрів чи Президентом України. Що стосується керівників інших ЦОВВ - вони не мають політичної відповідальності. Їх відповідальність є аналогічною відповідальності держаних службовців і може бути дисциплінарною, яка полягає у винесенні догани, звільненні, попередженні про неповну службову відповідність або затримці у присвоєнні чергового рангу.

Актами ЦОВВ є накази. **Наказ** - це акт ЦОВВ, який видається одноособово керівником ЦОВВ, має нормативний (регулює питання у сфері економіки, освіти, податків тощо) чи індивідуальний (стосується питань призначення, звільнення, штатного розкладу та інших внутрішніх питань ЦОВВ) характер. У положеннях про ЦОВВ передбачено видання ними спільних актів (з іншими ЦОВВ, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування).

Подальше реформування ЦОВВ в Україні прямо пов'язане з необхідністю визначення чітких критеріїв надання центральному органу статусу міністерства або іншого ЦОВВ. Основою для цього має бути визначення функцій держави та їх пріоритетності. Уточнення потребуватимуть і процедури взаємовідносин ЦОВВ з урядовими органами державного управління, які діють в їх структурі, та процедури, спрямовані на прийняття управлінських рішень.

Тема 6.1

## **Місцеві державні адміністрації в Україні: організаційно- функціональна характеристика**

Завдання державного управління не можуть бути вирішені зусиллями одних тільки центральних органів. Апарат управління має поширювати свою діяльність на всі окремі місцевості, що складають територію держави, намагаючись пристосувати процес реалізації загальних приписів до місцевих умов.

Об'єктивна потреба забезпечення єдності здійснення влади держави на всій її території зумовлює ієрархічну будову державних органів. Однак така ієрархія робить державних чиновників недостатньо чутливими до місцевих запитів. Розвій політичної демократії у ХІХ-ХХ ст. спричинив істотне підвищення ролі місцевого самоврядування, а зростання обсягу і складності завдань місцевого публічного управління загострило проблему розмежування сфери діяльності самоврядних виконавчих структур і місцевих органів державної влади.

Важливо врахувати множинність існуючих у світі організаційних форм забезпечення належного представництва державних інтересів на місцях. Практика територіальної організації влади одних країн не передбачає єдиної "виконавчої вертикалі": на місцях діють органи місцевого управління (як самоврядні інституції) і периферійні органи центральних відомств (Великобританія). В інших країнах на рівні адміністративно-територіальних одиниць функціонує представник центрального уряду, який забезпечує координацію діяльності периферійних органів центральних відомств та здійснює адміністративну опіку виконавчих структур місцевого самоврядування (Франція, Італія, Польща).

В Україні місцеві державні адміністрації (МДА) як місцеві органи державної виконавчої влади уперше створено в 1992 р. у процесі "роздержавлення" рад народних депутатів. Тоді МДА очолювалися представниками Президента в областях, районах, містах Києві і Севастополі, районах цих міст і в сукупності являли собою підпорядковану главі держави систему місцевих органів виконавчої влади. З жовтня 1992 р. місцеві держадміні

страдії підпорядковуються ще й уряду з питань, зарахованих до його компетенції. А згідно з нормативно-правовими актами, прийнятими в березні-травні 1993 р., кандидатури представників Президента перед призначенням мали погоджуватися з відповідними місцевими радами й урядом.

Сучасний зміст інституту місцевих держадміністрацій визначається Конституцією України 1996 р., Законом про місцеві державні адміністрації, іншими нормативно-правовими актами.

За Конституцією України здійснення виконавчої влади в областях, районах, містах Києві та Севастополі покладено на місцеві державні адміністрації (ч.1 ст. 118). Оскільки обласні й районні ради не мають власних виконавчих органів (а тільки виконавчий апарат забезпечення діяльності самої ради), то відповідні повноваження здійснюються МДА. Ці повноваження номінально визначаються як делеговані (ст. 44 Закону про місцеве самоврядування в Україні), хоч звичайно делегованими є такі повноваження, що можуть передаватися на встановлений термін у певних випадках і на конкретних умовах. Тобто, істотна відмінність становища МДА в Україні від місцевих органів державної влади в інших країнах визначається тим, що їм делегується (фактично передається) здійснення поряд із державними ще й самоврядних функцій (ст. 14 Закону про місцеві державні адміністрації).

Конституція України встановила порядок призначення і звільнення голів МДА, за яким право на остаточне рішення належить Президентові України, однак за відповідними поданнями Кабінету Міністрів України (ч. 4 ст. 118). Окрім того, глава держави приймає рішення про відставку голови МДА внаслідок висловлення йому недовіри кваліфікованою (2/3) більшістю від складу відповідної ради (ч.10 ст. 118). П. 31 ч. 1 ст. 43 Закону про місцеве самоврядування в Україні передбачає також можливість внесення обласними та районними радами пропозицій щодо голови МДА до Кабінету Міністрів України.

За Конституцією України (ч.3 ст. 118) склад МДА формується їх головами. Однак Закон про місцеві державні адміністрації не розглядає це як дискреційне повноваження: передбачено погодження кадрових рішень щодо перших заступників, заступників голови і керівників структурних підрозділів МДА з органами виконавчої влади вищого рівня (ст. 10, 11)

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

Водночас, МДА підзвітні й підконтрольні радам у частині здійснення повноважень, делегованих їм цими радами (ч. 6 ст. 118 Конституції України). Голови місцевих держадміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного і культурного розвитку території та делегованих повноважень (ч. 6 ст. 34 Закону про місцеві державні адміністрації). Районні та обласні ради наділені правом висловлювати недовіру голові МДА, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь (ч. 9 ст. 118 Конституції України). Рішення органів місцевого самоврядування, прийняті в межах повноважень, визначених законом, є обов'язковими для виконання усіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади (ст. 73 Закону про місцеве самоврядування в Україні).

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

Функції і структура місцевих державних адміністрацій у м. Києві та його районах має певну специфіку. Особливість здійснення виконавчої влади в м. Києві відповідно до п. 2 р. VII Закону про столицю України - місто-герой Київ полягає в тому, що Київська міська та районні у м. Києві держадміністрації є одночасно виконавчими органами Київської міської та районних в місті Києві рад. Відповідно, Київський міський голова та

голови райрад є одночасно головами адміністрацій. Як керівники самоврядних органів, вони обираються, а як голови МДА призначаються на посади і звільняються з них Президентом України в порядку, передбаченому Конституцією і законами України.

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

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

Загалом розмежування функцій МДА за їх складовими - загальнодержавною складовою, зумовленою роллю МДА як інструменту представництва та забезпечення загальнодержавних інтересів, і місцево-самоврядною складовою, спрямованою на задоволення виключно місцевих потреб, об'єктивно складне завдання. Це простежується у визначенні законодавцем по

вноважень МДА, покликаних реалізувати відповідні функції. Формально Закон про місцеві державні адміністрації виділяє предметну й галузеву компетенції МДА. Предметна компетенція МДА включає: 1) сукупність питань, що вирішуються МДА (ст.13); 2) можливість виконання МДА делегованих їм відповідними радами повноважень (ч. 1 ст.14); 3) виконання повноважень органів виконавчої влади вищого рівня, переданих МДА Кабінетом Міністрів України (ч.2 ст. 14). Галузева компетенція МДА постає як сукупність повноважень, якими наділяються МДА у відповідних галузях управління (ст. 17-27 Закону). Однак порівняння змісту цих статей із положеннями ст. 44 Закону про місцеве самоврядування в Україні (склад делегованих повноважень) виявляє, що останні практично поглинаються повноваженнями, визначеними в Законі про місцеві державні адміністрації. Зокрема, рекомендується зіставити п.1 ч.1 ст. 44 Закону про місцеве самоврядування в Україні і п.1 ст. 17 Закону про місцеві державні адміністрації; п.2 ч.1 ст. 44 Закону про місцеве самоврядування в Україні й п.8 ст. 17 Закону про місцеві державні адміністрації; п.3 ч.1 ст. 44 Закону про місцеве самоврядування в Україні і пп. 2, 3 ст. 17 Закону про місцеві державні адміністрації тощо. Загалом, 16 повноважень дублюються повністю і 12 - частково.

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

Серед контрольних функцій МДА особливе місце посідає контроль за реалізацією органами самоврядування делегованих їм повноважень органів виконавчої влади. Такий контроль

здійснюється відповідно до щоквартальних планів і включає аналіз актів органів місцевого самоврядування; надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади; проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

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

З огляду на складність та різноманітність виконуваних функцій формується структура місцевих державних адміністрацій. До неї входять керівництво МДА (голова, перший заступник і заступники голови); апарат МДА; управління, відділи та інші структурні підрозділи МДА.

Голови місцевих держадміністрацій є одноособовими керівниками, які приймають необхідні рішення і несуть відповідальність за виконання покладених на них завдань та здійснення відповідних повноважень, репрезентують МДА у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами, організаціями й окремими громадянами, виступають розпорядниками коштів у межах затверджених бюджетів, здійснюють інші повноваження.

Перші заступники і заступники голів МДА виконують функції і повноваження відповідно до визначеного головою МДА розподілу обов'язків і несуть відповідальність за стан справ у дорученій сфері управління. Кількість заступників голів державних адміністрацій з урахуванням посади першого заступника наступна: Донецька, Дніпропетровська, Запорізька, Одесь



жуються положення про структурні підрозділи відповідної держадміністрації.

Перспективи еволюції функцій і структури місцевих державних адміністрацій сьогодні визначаються передусім існуванням проблем, зумовлених певним дуалізмом їх становища.

Напруженість спостерігається у відносинах між місцевими державними адміністраціями і радами на рівні району та області. Розмиванню відповідальності МДА і місцевих рад сприяє нечіткість розподілу повноважень на власні та делеговані, умовність застосування визначення “делеговані повноваження”. Відповідальність місцевих державних адміністрацій за здійснення на рівні областей та районів більшості виконавчих функцій самоврядування в багатьох випадках позбавляє їх можливості займати неупереджену державницьку позицію, об’єктивно інформувати державні органи вищого рівня про стан справ на місцях.

Поза структурою МДА перебувають територіальні органи багатьох міністерств та відомств. При цьому до функцій МДА віднесено й такі, які реалізуються переважно саме цими органами. Зокрема, йдеться про охорону громадського порядку (Міністерство внутрішніх справ), державний контроль за станом фінансової дисципліни, обліку та звітності (Головне контрольно-ревізійне управління), державний контроль за додержанням законодавства про захист прав споживачів (Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації).

Доцільно законодавчо визначити механізм участі місцевих державних адміністрацій в реалізації конституційного положення про те, що органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України).

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

Необхідним видається забезпечення участі МДА в управлінні державними підприємствами та іншими суб'єктами господарювання, частка яких перебуває у державній власності, зокрема і через включення представників МДА до органів управління такими підприємствами (наглядові ради).

Перенесення наголосу з безпосереднього здійснення державними органами значної частини управлінських функцій на контроль за законністю здійснення цих функцій місцевими самоврядними інституціями дозволило б зняти з держави відповідальність за все і вся, могло б стати важливим чинником подальшого зміцнення як демократичних засад суспільства, так і державності.

## Органи та установи, які забезпечують діяльність органів державної влади

Державні завдання і функції, які реалізують органи державної влади в теорії державного управління, мають назву головних і полягають у здійсненні таких функцій як соціальний захист, оборона, будівництво, національна безпека та ін. Однак для реалізації цих функцій в органі державної влади чи при ньому повинні створюватися певні структури, які б ресурсами (інформаційними, правовими, кадровими та іншими) забезпечили виконання головних функцій. Такими структурами є допоміжні органи й установи.

Можна назвати такі основні характеристики допоміжних структур:

- вони не є носіями державної влади і не наділені державно-владними повноваженнями. Здійснювати владну функцію можуть лише за дорученням органу, при якому вони створені (наприклад, функцію контролю Адміністрація Президента України повинна здійснювати за дорученням Президента України);
- як правило, вони організаційно відокремлені від органу державної влади, діяльність якого забезпечують, тобто мають статус юридичної особи;
- реалізація допоміжних управлінських функцій та забезпечення реалізації командних і визначили їх загальну назву - допоміжні органи й установи.

В теоретичних розробках також застосовується термін "допоміжні державні органи" та "допоміжний державний апарат". Застосування поняття "державний" у даному випадку пов'язується не з наявністю державно-владних повноважень, а з фактом утворення їх державою.

Допоміжний апарат - сукупність державних органів або посадових чи службових осіб, які забезпечують здійснення завдань і функцій органу державної влади, при якому вони створені.

Допоміжний апарат створюється кожним органом державної влади, виходячи з функцій, які ним здійснюються. Тому в літературі розрізняють допоміжний апарат парламенту, допоміжний апарат глави держави та допоміжний апарат уряду.

Допоміжний парламентський апарат - це державні службовці, які надають наукову, організаційну і технічну допомогу в роботі парламенту в цілому, його комітетам і парламентарям. Крім того, Верховна Рада України утворює і спеціальні органи, які забезпечують реалізацію її контрольної функції. До них належать Рахункова палата України та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Статус допоміжних органів парламенту України визначається як конституційно, так і актами самого парламенту. До першої групи належать Рахункова палата України, статус якої визначений у ст. 93 Конституції України. До другої - допоміжні структури парламенту, правове положення яких визначається Регламентом та постановами Верховної Ради України. Крім того, депутати наділені правом мати своїх помічників, статус яких визначається Законом України "Про статус народного депутата України" у редакції від 22 березня 2001 р. А.М. Осавелюк визначає дві групи працівників допоміжного апарату парламенту:

- 1) допоміжні служби колегіальних органів - парламенту, комітетів (комісій) і підкомітетів;
- 2) штат персональних помічників (референтів) і секретарів парламентаріїв<sup>1</sup>.

До допоміжних органів, які забезпечують діяльність Верховної Ради України як колегіального органу, належить апарат Верховної Ради України. Відповідно до постанови Верховної Ради України від 20 квітня 2000 р. "Про структуру Апарату Верховної Ради України" структурними підрозділами апарату Верховної Ради України є: керівництво апарату; секретаріат Голови ВР; секретаріат Першого заступника голови ВР; секретаріат заступника голови ВР; секретаріати комітетів, депутатських фракцій, груп; головне науково-експертне управління; головне юридичне управління; головне управління документального забезпечення; головне організаційне управління; інформаційне управління; управління комп'ютеризованих систем; управління по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування; управління забезпечення міжпарламентських зв'язків; управління кадрів; відділ зв'язків з органами правосуддя; відділ контролю; відділ з питань звернень громадян; перший відділ; сектор мобілізаційної роботи; управління спра

<sup>1</sup> Осавелюк. А.М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект. - М.: Юристъ, 1998. - 192 с.

вами. Управління справами вирішує побутові проблеми депутатів, зокрема щодо заробітної плати, житла, квитків на транспорт, медичного обслуговування, санаторно-курортного забезпечення депутатів і членів їхніх сімей.

Керівника апарату призначає на посаду і звільняє з посади Верховна Рада (ВР) України, вона також затверджує його структуру. Апарат є юридичною особою. Гранична чисельність апарату ВР становить 900 штатних одиниць.

Відповідно до п. 7 Указу Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1572 щодо формування єдиної структури, яка мала забезпечити діяльність Президента України, ВР України та Кабінету Міністрів України і відбувалася зміна структури та чисельності апарату ВР України, тобто відбулося скорочення апарату ВР на 207 штатних одиниць за рахунок скорочення працівників управління справами, яке раніше було окремим структурним підрозділом апарату. На сьогодні значна частина його функцій по управлінню майном передана Державному управлінню справами при Президентові України.

Другою структурою, яка забезпечує діяльність Верховної Ради України, є видавництво ВР України. Видавництво має статус самостійного госпрозрахункового підрозділу та налічує 30 осіб.

Інститут законодавства Верховної Ради України, який раніше входив до структури апарату, є самостійним підрозділом при ВР України. У його складі сім наукових відділів: теорії та методології законотворчої діяльності і систематизації законодавства; конституційного законодавства і державного будівництва; адміністративного та фінансового законодавства; цивільного та господарського законодавства; трудового і соціального законодавства; кримінального та виправно-трудоного законодавства; міжнародного та порівняльного законодавства.

Крім цих структур діяльність ВР України забезпечує також Національна парламентська бібліотека.

Верховною Радою України спеціально створені два органи для здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади - Рахункова палата та Уповноважений ВР України з прав людини.

Особисті помічники депутата забезпечують його роботу і політичні інтереси. Їх завдання і функції визначає сам депутат. Одні з них допомагають йому працювати безпосередньо в парламенті, інші - у виборчому окрузі.

Відповідно до Закону України "Про статус народного депутата України" у редакції від 22.03.2001 р. (ст. 35) депутат може мати до п'ятнадцяти помічників-консультантів, які працюють з депутатом за трудовим договором (контрактом) на постійній основі (за сумісництвом) або на громадських засадах. Редакція закону, що діяла раніше, не обмежувала кількості помічників-консультантів на добровільних (громадських) засадах.

Персональний відбір помічників здійснює народний депутат особисто. Помічник працює за контрактом (основна робота або за сумісництвом) чи на громадських засадах. Помічники можуть перебувати у штаті державних підприємств, установ, організацій або зараховуються за заявою депутата до штату апарату Верховної Ради України (не більше двох), виконавчого комітету органу місцевого самоврядування, а в містах Києві і Севастополі - до секретаріатів міських рад у межах фонду, встановленого Верховною Радою України народному депутату для оплати праці помічників-консультантів. Фонд оплати праці помічників становить 2 місячних фонди оплати праці члена комітету Верховної Ради України без урахування премії (25 %). Не більше як на 4 осіб поширюється дія Закону України "Про державну службу" (ранг не вищий 7 у межах 4 категорії).

Правовий статус помічників-консультантів регулюється постановою ВР України "Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України" від 13 жовтня 1995 р. із змінами.

Виходячи з обсягу президентських повноважень, для забезпечення їх реалізації створюється досить розгалужений допоміжний апарат і при главі держави.

В структурі допоміжних органів при главі держави виділяють три основні групи<sup>2</sup>:

- органи, які мають забезпечити персональний статус глави держави (в Україні - Адміністрація Президента);

- органи, які координують діяльність інших державних структур (РНБО, представники Президента в Конституційному Суді України, Верховній Раді України та Кабінеті Міністрів України, комісії, комітети, ради);

- органи, які представляють главу держави ззовні, тобто формують імідж глави держави (прес-секретарі, патронатна служба).

<sup>2</sup> *Осавельюк. А.М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект. - М.: Юристъ, 1998. - 192 с.*

Адміністрація Президента України - це допоміжний орган, який є апаратом Президента України. Адміністрація займається: аналізом економічних, політичних, соціальних процесів, що відбуваються в державі; готує Президенту України пропозиції за результатами аналізу; здійснює підготовку проектів послань глави держави до народу, щорічних і позачергових послань до Верховної Ради України; здійснює організаційне забезпечення діяльності консультативно-дорадчих органів, створених при Президентові України; розробляє пропозиції з питань кадрової політики; за дорученням Президента України попередньо опрацьовує пропозиції щодо призначення на посади і звільнення з посад Президентом України посадових осіб органів виконавчої влади, призначення яких віднесено до повноважень Президента України; забезпечує підготовку проектів указів і розпоряджень Президента України та ін.

Президент України визначає структуру та штатну чисельність Адміністрації Президента України. Відповідно до Указу Президента України "Питання Адміністрації Президента України" 29 грудня 1999 р. № 1625/99 до її складу входять: Глава Адміністрації Президента України, перший заступник та заступники Глави Адміністрації Президента України, прес-секретар Президента України, Постійний представник Президента України у Верховній Раді України, Постійний представник Президента України в Конституційному Суді України, Постійний представник Президента України в Кабінеті Міністрів України, Апарат Президентської Ради, Служба Президента України, Секретаріат Адміністрації Президента України, Головне управління організаційно-кадрової роботи та взаємодії з регіонами, Головне контрольне управління, Головне управління з питань внутрішньої політики, Головне управління з питань економічної політики, Головне управління з питань зовнішньої політики, Головне державно-правове управління, Головне управління з питань діяльності військових формувань та правоохоронних органів, Управління з питань забезпечення зв'язків з Верховною Радою України, Конституційним Судом України та Кабінетом Міністрів України, Управління документального забезпечення, Управління справами, Управління протоколу Президента України, Управління державних нагород, Управління з питань громадянства, Управління з питань помилування, Управління з питань звернень громадян.

Статус постійних представників Президента у Верховній Раді, Конституційному Суді України та Кабінеті Міністрів України регулюється окремими указами Президента України: “Про затвердження Положення про Постійного представника Президента України у Верховній Раді України” №165/97 від 25 лютого 1997 р. із наступними змінами та “Про Положення про Постійного представника Президента України в Конституційному Суді України” №504/98 від 22 травня 1998 р.; “Про Положення про Постійного Представника Президента України у Кабінеті Міністрів України” від 15 березня 2000 р. № 466.

Постійні представники призначаються на посади Президентом України на строк повноважень глави держави. Ці посади вони можуть обіймати на громадських засадах.

Через Постійного представника у Верховній Раді Президент України направляє всі необхідні матеріали щодо законопроектів, щодо застосованих до законів вето, щодо призначення на посади певних категорій посадових осіб, призначення яких здійснюється за згодою парламенту. Він узгоджує зустрічі Президента України з головами комітетів, тимчасових комісій та вирішує інші завдання.

Постійний представник Президента у Конституційному Суді України уповноважений главою держави представляти його як суб'єкта права на конституційне подання у питаннях прийняття рішень та надання висновків.

За Постійним представником Президента України в Кабінеті Міністрів України закріплене право участі в засіданнях Кабінету Міністрів, інформування урядовців про позицію Президента з певних питань. Він також інформує Президента про хід та результати розгляду питань на засіданнях КМ та його консультативно-дорадчих органів.

Конституційно визначеним органом, який діє при Президентові України, є Рада Національної безпеки і оборони України, яка характеризується як координаційний орган з питань національної безпеки і оборони. Основне завдання цього органу полягає в забезпеченні статусу Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України та реалізації президентської функції гаранта. Президент України: формує персональний склад Ради Національної безпеки і оборони України (за винятком призначення посадових осіб, які входять до її складу за своєю посадою - це Прем'єр-міністр України,



міністр оборони України, голова Служби безпеки України, міністр внутрішніх справ України, міністр закордонних справ України); головує на засіданнях Ради Національної безпеки і оборони України; вводить у дію своїми указами рішення Ради Національної безпеки і оборони України; 4) опосередковано через Раду Національної безпеки і оборони України може контролювати й координувати діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та оборони.

Органом, який забезпечує виконання функцій Президентом України і одночасно є органом державної влади є Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим. Цей орган забезпечує реалізацію президентських функцій на території Автономної Республіки Крим, виходячи з її особливості як територіальної автономії в унітарній державі. Статус Представництва визначається Законом України "Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим" від 2 березня 2000 року.

При Президентові України утворено Державне управління справами відповідно до Указу від 15 грудня 1999 р. № 1572. Утворено цю структуру 23 лютого 2000 р. (текст президентського Указу з цього питання не підлягає опублікуванню). Його керівника призначає на посаду та звільняє з посади Президент України.

За рахунок коштів, передбачених у Державному бюджеті, Президент України має право формувати й інші органи (консультативні, дорадчі тощо). Як правило, органи, які створюються при Президентові України, мають назву **комісій, комітетів, рад**. Президент може утворювати робочі групи. Відповідно до указів глави держави, при ньому діє близько 54 консультативно-дорадчих органів та 10 робочих груп. Президент України призначає керівників (голів) комісій, рад, палати і за поданням останніх призначає персональний склад допоміжних органів. З цих питань глава держави видає укази.

До установ, які забезпечують діяльність Президента України, слід також віднести Українську Академію державного управління при Президентові України та Національний інститут стратегічних досліджень.

Допоміжний урядовий апарат включає в себе: 1) персонал, який забезпечує роботу голови уряду; 2) персонал, який забезпечує роботу інших членів уряду; 3) персонал, який забезпечує роботу колегіального органу.

Діяльність Кабінету Міністрів України забезпечує Секретаріат. Організаційна структура Секретаріату включає: керівництво (Державний секретар та його заступники), департаменти, самостійні управління і відділи. Правовий статус Секретаріату визначається постановою Кабінету Міністрів України від 6 травня 2000 р. № 761. Завдання Секретаріату: організаційне; експертно-аналітичне; правове; інформаційне; матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності КМ.

Апарат Прем'єр-міністра України називається Службою Прем'єр-міністра. Вона утворена 24 січня 2000 р., і станом на квітень 2002 р. її структура і склад змінювалися вже чотири рази. Структуру і штатну чисельність Служби Прем'єр-міністра затверджує КМ. Служба складається з керівника Служби, секретаря Прем'єр-міністра, керівника протоколу Прем'єр-міністра та групи радників. Чисельність Служби - до 38 осіб. Положення про неї затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 6 травня 2000 р. № 761.

Аналогічні Служби утворюються і для забезпечення діяльності першого віце-прем'єра (8 осіб) та віце-прем'єрів (по 7 осіб), однак організаційно вони входять до структури Секретаріату Кабінету Міністрів України. Прем'єр-міністр, перший віце-прем'єр, віце-прем'єри та Державний секретар КМ можуть мати радників на громадських засадах з числа високопрофесійних фахівців.

Взаємодію Кабінету Міністрів з Верховною Радою забезпечує Представник Кабінету Міністрів у Верховній Раді України. Його завдання зводиться до забезпечення узгодженості парламенту й уряду в процесі законотворення, на всіх стадіях законодавчого процесу.

При Кабінеті Міністрів створено більше 100 консультативно-дорадчих органів (комісій, комітетів, рад). Наприклад, Комісія по призначенню пенсій за особливі заслуги перед Україною, Міжвідомча комісія з питань місцевого самоврядування. Рішення цих органів оформлюються протоколами, які мають рекомендаційний характер.

Якщо на вищому рівні органів державної влади спостерігається чітке розмежування між органом та його допоміжним апаратом, то на рівні центральному і місцевому такий поділ ще не відбувся. Саме тому допоміжною структурою центральних органів виконавчої влади не можна вважати їх апарат. Скоріше

до них слід зарахувати створювані в ЦОВВ колегії, ради та діючі при ЦОВВ науково-дослідні установи (інститути, центри), а також особистих помічників, радників, консультантів керівництва ЦОВВ.

У місцевій державній адміністрації апарат (секретаріат) не має статусу юридичної особи, однак він функціонує організаційно відокремлено від інших структурних підрозділів і саме на нього покладається здійснення допоміжних функцій, таких як робота з кадрами, підготовка документів, правове та фінансове забезпечення тощо. Голова місцевої державної адміністрації може утворювати такі консультативно-дорадчі органи як комісії та ради, а також формувати штат персональних помічників (патронатну службу).

Як свідчить практика, роль допоміжного апарату є досить значною. Однак це не повинно призводити до того, що він зможе підмінити орган державної влади. Завдання допоміжного апарату має полягати лише в забезпеченні здійснення державним органом функцій, що на нього покладаються шляхом надання інформаційної, правової, аналітичної, матеріально-технічної та іншої допомоги.

## Відповідальність у державному управлінні

У термінологічних словниках не існує узагальнюючого поняття відповідальності. Так, Даль виводить це поняття з інших - відповідати, нести відповідальність, - під якими маємо розуміти "бути зобов'язаним", "звітувати"<sup>1</sup>.

У державному управлінні мова може йти про такі види соціальної відповідальності як політична, юридична та моральна. Особливістю юридичної відповідальності органів державного управління, їх службових і посадових осіб є те, що вона виникає всередині механізму здійснення державної влади, тобто органами, що застосовують санкції до правопорушника, виступають суб'єкти реалізації державної влади - державні органи.

Держава здійснює своє право щодо застосування заходів юридичної відповідальності в три етапи: а) заборона суспільно небезпечних вчинків і передбачення відповідних заходів у санкціях правових норм; б) індивідуалізація санкцій стосовно конкретних правопорушників; в) забезпечення відшкодування правопорушниками заподіяних втрат.

Стосовно суб'єктів правопорушень, відповідальність у державному управлінні доцільно розглядати як відповідальність органів державного управління та як відповідальність службовців, що працюють в органах державного управління. За своїм характером ця відповідальність є, як правило, юридичною. Однак щодо державних органів в Україні дискутується питання про політичну відповідальність. Крім того, до державних службовців може бути застосована ще й моральна відповідальність.

Політична відповідальність органів державного управління є найбільш нерозробленою і проблемною в Україні. Це пов'язано з вирішенням питання співвідношення політичної та конституційної відповідальності взагалі. Традиційно конституційна відповідальність - це відповідальність державних органів та посадових осіб за конституційні правопорушення, тобто пору

<sup>1</sup> В.И. Даль. Толковый словарь живого великорусского языка. - В 4-х т. Т. 2. - М.: Изд-во "Русский язык", 1999. - С. 717.

шення Конституції України чи встановлених нею норм. У свою чергу політична відповідальність є характерною для парламентарних республік, оскільки тут "правління завжди має партійний характер", а уряд сформований тільки парламентським шляхом з числа лідерів партій, що має більшість у нижній палаті парламенту, несе політичну відповідальність за свою діяльність перед парламентом<sup>2</sup>. З інших позицій, політична відповідальність уряду - це конституційно закріплена його відповідальність перед парламентом чи главою держави<sup>3</sup>.

Охарактеризувати відповідальність уряду в Україні як конституційну чи політичну дуже складно, оскільки конституційна відповідальність має яскраво виражений політичний характер. Тому на сьогодні пропонують розглядати зміну уряду двояко: або його відставка є результатом навмисно невиконаних урядом конституційних функцій (тоді відставка уряду - конституційно-правова відповідальність), або - це компромісне рішення політичних сил з метою перегрупування частини владних повноважень, вираження незгоди з курсом реформ, що проводиться (тоді відставку можна розцінювати як політичну відповідальність)<sup>4</sup>. Таким чином, коли на практиці рішення Президента України чи Верховної Ради України про відставку Кабінету Міністрів приймається, виходячи з їх політичних поглядів - тоді мова може йти про так звану "політичну" відповідальність Кабінету Міністрів.

Як конституційну можна охарактеризувати і відповідальність голів місцевих державних адміністрацій, що реалізується шляхом припинення їх повноважень Президентом України у випадку порушення ними Конституції і законів України та висловлення їм недовіри 2/3 від складу відповідної Ради.

Надання органам державного управління статусу юридичних осіб передбачає покладення на них цивільної відповідальності. Кабінет Міністрів (колегіальний орган) несе цивільну відповідальність як будь-яка юридична особа, відповідно до Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів від 5 червня 2000 р. № 915.

<sup>2</sup> Милин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник (6-е изд., перераб. и дополн.). - М.: Белые альфы, 1998. - С. 75.

<sup>3</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник / Отв. ред. проф. Б.А.Страшун. - 3-е изд., обновл. и дораб. - М.: Изд-во БЕК, 1999. - С. 349-351, 570-574. 638.

<sup>4</sup> Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Государство и право. - 2000. - №3. - С. 27.

Кабінет Міністрів України може виступати і відповідачем у Конституційному Суді України в питанні скасування його актів, що суперечать Конституції України. Право звертатися до Конституційного Суду України з приводу неконституційності актів Кабінету Міністрів України мають Президент України, не менше сорока п'яти народних депутатів України; Верховний Суд України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та у Верховній Раді Автономної Республіки Крим.

У зв'язку з тим, що Прем'єр-міністр чи відповідальний міністр контрасигнує певну частину актів Президента України, відповідно на них покладається відповідальність за даний акт і його реалізацію.

Відповідальність держави, державних органів на сьогодні в Україні значною мірою реалізується через відповідальність державних службовців - посадових і службових осіб. Відповідно до ч. 2 ст.2 Закону України "Про державну службу" посадовими особами є керівники і заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законом або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Поняття "службових осіб" закон не застосовує, як і не розкриває його змісту. Це поняття використовується в Конституції України (ст. 56), Кримінальному кодексі України від 5 квітня 2001 р., Цивільному кодексі України від 18 липня 1963 р. із змінами та доповненнями.

Незалежно від того, займає службовець політичну, адміністративну чи патронатну посаду в державному органі чи його апараті, на них може покладатися юридична та моральна відповідальність. При цьому особи, які обіймають політичні посади, несуть подвійну відповідальність. З одного боку, ці посади є урядовими, і тому особи, що їх обіймають, несуть солідарну відповідальність у випадку відставки уряду за ініціативою Верховної Ради України чи Президента України. З другого боку, міністри є керівниками центральних органів виконавчої влади (міністерств) і несуть персональну відповідальність як і керівники інших ЦОВВ (державних комітетів та ЦОВВ зі спеціальним статусом) перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України за стан справ у доручених їм сферах діяльності<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади: Указ Президента України від 12 берез. 1996 р. № 179. - К., 1996.

Кримінальна відповідальність державних службовців є найбільш тяжким видом відповідальності. Ї суб'єктами виступають державні службовці - службові особи, які вчинили злочини, передбачені ст. 364-370 та іншими статтями Кримінального кодексу (КК) України від 5 квітня 2001 р. До службових осіб ст. 364 КК зараховує осіб, які постійно або тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальними повноваженнями.

До злочинів у сфері службової діяльності КК зараховує: зловживання владою або службовим становищем (ст. 364); перевищення влади або службових повноважень (ст. 365); службове підроблення (ст. 366); службову недбалість (ст. 367); одержання хабара (ст. 368); давання хабара (ст. 369); провокування хабара (ст. 370).

Вчинення такого злочину як одержання хабара передбачає більш суворе покарання для службових осіб, які посідають особливо відповідальне становище, та службових осіб, які посідають відповідальне становище. До службових осіб, які займають відповідальне становище, належать службовці, які обіймають посади III - VI категорій відповідно до ст. 25 Закону України "Про державну службу". Службові особи, які обіймають особливо відповідальне становище, - це особи, зазначені в ч. 1 ст. 9 Закону України "Про державну службу"; особи, які обіймають посади, віднесені до першої та другої категорій державної служби відповідно до ст. 25 Закону України "Про державну службу".

Суб'єктивна сторона злочину службових осіб полягає у наявності вини (умислу чи необережності). Наявність умислу (прямого чи непрямого) в діях службових осіб є необхідною складовою таких злочинів як зловживання владою або службовим становищем та перевищення влади чи службових повноважень. Інші злочини у сфері службової діяльності можуть бути скоєні як навмисне, так і з необережності (злочинної самовпевненості та злочинної недбалості).

Об'єктом злочину є права, свободи та інтереси окремих громадян, державні та громадські інтереси, інтереси юридичних осіб, що охороняються законом.

Об'єктивна сторона злочинів у сфері службової діяльності включає: 1) порушення службовою особою обумовлених її службовим становищем обов'язків; 2) наявність наслідків у вигляді істотної шкоди, тяжких наслідків; 3) наявність причинного зв'язку між злочинним діянням та наслідками. Наявність шкоди, наслідків та причинного зв'язку не є необхідним елементом таких злочинів, які визначаються як злочини з "формальним складом".

Покарання службових осіб здійснюється у вигляді позбавлення волі, виправних робіт, арешту і штрафу (основних покарань) та позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, конфіскації майна або штрафу (додаткових). Крім того, до державних службовців може бути застосоване таке додаткове покарання як позбавлення рангу державного службовця.

Покарання за кримінальні злочини застосовуються до службових осіб лише судами загальної юрисдикції на підставі норм КК та КПК України.

Застосування до державних службовців кримінальної відповідальності має для них у майбутньому негативні наслідки: вони не можуть бути прийняті на державну службу до зняття чи погашення в установленому порядку судимості, що є несумісною із зайняттям посади державної служби; позбавляються рангу державного службовця; втрачають право на отримання пенсії державного службовця.

Менш тяжкими наслідками для державних службовців є притягнення їх до адміністративної відповідальності. Адміністративна відповідальність державних службовців застосовується за вчинення ними адміністративного проступку (правопорушення) - дій чи бездіяльності, які не містять ознак злочину.

Суб'єктом адміністративного проступку, відповідно до КпАП України, є посадові особи. В одних випадках норми КпАП визначають посадову особу як спеціальний суб'єкт правопорушення (наприклад, ст. 53-2, ст. 58, ст. 204). В інших поняття посадової особи охоплюється поняттям особи, але при цьому за вчинене правопорушення на посадову особу накладається адміністративне стягнення більш жорстке (наприклад, ст. 52, 53, 53-1, 57, 59 та ін).



Поняття посадової особи відповідно до КпАП є ширшим, ніж відповідно до Закону України “Про державну службу”. До них належать, згідно із КпАП, представники влади, співробітники органів державного управління та інші особи, які реалізують організаційно-розпорядчі та адміністративно-господарчі функції. Необхідною умовою є зайняття ними посади в державному органі, пов’язаної з реалізацією державно-владних повноважень.

Суб’єктивна сторона правопорушення полягає в наявності вини (умислу чи необережності).

Якщо в КК України злочини у сфері службової діяльності об’єднані окремим розділом (XVII), то в КпАП посадові правопорушення є в кожному з його розділів. Об’єктом правопорушення виступають окремі сфери життєдіяльності: сфера порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров’я населення та ін.

Об’єктивна сторона адміністративного правопорушення посадових осіб з формальним складом полягає лише в недотриманні правил, забезпечення яких входить у коло службових обов’язків. Об’єктивна сторона правопорушення з матеріальним складом включає: 1) недотримання правил, забезпечення яких входить у коло службових обов’язків посадової особи (дія або бездіяльність); 2) наявність негативних наслідків; 3) причинний зв’язок між діянням та негативними наслідками.

Адміністративна відповідальність передбачає таку міру відповідальності як адміністративні стягнення. До посадових осіб застосовуються такі їх види: попередження (наприклад, ст. 92) та штраф. Адміністративне стягнення у вигляді штрафу на посадових осіб накладається, як правило, у більшому розмірі, ніж на громадян, які вчинили аналогічне правопорушення.

Адміністративні стягнення накладаються спеціально визначеними органами (посадовими особами), які розглядають справи про адміністративні правопорушення: адміністративними комісіями місцевих державних адміністрацій, судами, управліннями внутрішніх справ, органами державного нагляду, інспекціями та іншими (ст. 213 КпАП).

Законодавство України, регулюючи обмеження щодо суміщення посад державних службовців, яке може вплинути на використання ними свого посадового становища, встановлює адміністративну відповідальність за корупційні діяння. Їх коло

окреслене Законом України “Про боротьбу з корупцією” від 5 жовтня 1995 року<sup>6</sup>.

Досить часто в діяннях посадових осіб, що містять ознаки адміністративного правопорушення (недотримання правил, забезпечення яких входить до кола службових обов’язків посадової особи), є і ознаки дисциплінарного проступка. Це пов’язано з тим, що “виконання загальнообов’язкових правил, що охороняються нормами адміністративної відповідальності, входить одночасно в коло їх службових (трудових) обов’язків”<sup>7</sup>.

Дисциплінарна відповідальність є найбільш поширеним видом відповідальності у сфері державного управління. Основні положення щодо дисциплінарної відповідальності державних службовців визначаються КЗпП України та Законом України “Про державну службу” від 16 грудня 1993 року.

Суб’єктом дисциплінарної відповідальності в державному управлінні виступають посадові й службові особи, тобто державні службовці, які перебувають у службових відносинах з органом державного управління й вчинили посадовий проступок.

Суб’єктивна сторона полягає у наявності вини (умислу чи необережності).

Законодавство не має вичерпного переліку дисциплінарних проступків, як у випадку злочинів та адміністративних правопорушень, оскільки не існує повного переліку об’єктів проступку. До них можна зарахувати: порушення правил внутрішнього трудового розпорядку, посадових інструкцій, професійно-кваліфікаційних характеристик, статуту, положень про дисципліну тощо. Зокрема, дисциплінарну відповідальність передбачено за порушення загальних правил поведінки державного службовця, затверджених наказом Голодержслужби 23 жовтня 2000 року № 58 і зареєстрованих у Мінюсті 7 липня 2000 р. № 783/5004<sup>8</sup>.

Об’єктивна сторона полягає у вчиненні посадового проступку. Посадовий проступок - це свідоме невиконання чи неналежне виконання державним службовцем покладених на нього посадових обов’язків. Відповідно до Закону України “Про державну службу” поняттям посадового проступку державно

<sup>6</sup> Відом. Верховної Ради України. - 1995. - № 34. - Ст. 266 (із змінами і доповненнями); 1997. - № 19. - ст. 136; 1998. - № 26. - Ст. 149; 1999. - № 16. - Ст. 97; 1999. - № 26. - Ст. 213; 2000. - № 24. - Ст. 185.

<sup>7</sup> Кодекс Української РСР об административных правонарушениях: Научно-практ. комментарий. - К.: Украина, 1991. - С. 38.

<sup>8</sup> Уряд. кур’єр. - 2000 р. - 29 Листоп. - № 222; 2000 р. - 6 Груд. - № 227.

го службовця охоплюється: невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; перевищення своїх повноважень; порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби; вчинок, який плямує особу як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює.

Дисциплінарні проступки є правопорушеннями з формальним складом, оскільки наявність негативних наслідків не є обов'язковою умовою їх характеристики. Якщо ж дисциплінарним проступком завдано матеріальної шкоди органу державного управління, з яким службовець перебуває у службових відносинах, то на нього може бути накладено також матеріальну відповідальність.

Дисциплінарні стягнення, які застосовуються до державних службовців, це: попередження про неповну службову відповідність, затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на посаду, догана та звільнення.

Право накладати дисциплінарні стягнення на державних службовців мають їх керівники, яким надано право прийняття на державну службу, та вищестоящі органи. Дисциплінарне стягнення накладається безпосередньо за виявленням проступку, але не пізніше одного місяця з дня його виявлення і не пізніше 6 місяців із дня вчинення проступку. При накладенні дисциплінарного стягнення на державного службовця керівник (вищий державний орган) зобов'язаний зажадати від порушника письмових пояснень. Дисциплінарне стягнення оголошується в наказі (розпорядженні) керівника, постанові Уряду і повідомляється службовцю під розписку. У трудовій книжці помітки про застосування дисциплінарного стягнення не робляться. Дисциплінарне стягнення знімається після закінчення року з дня його накладення або достроково (до закінчення одного року) у випадку сумнівної поведінки працівника.

Досить часто на службовця поряд з дисциплінарними стягненнями накладається матеріальна відповідальність - у випадку заподіяння шкоди державному органу, внаслідок порушення покладених на службовця обов'язків (вчинення дисциплінарного проступку). Водночас матеріальна відповідальність може накладатися і незалежно від притягання службовця до адміністративної, дисциплінарної та кримінальної відповідальності.

Об'єктивна сторона матеріальної відповідальності полягає у: 1) протиправності дій (бездіяльності) службової особи; 2) наявності прямої дійсної шкоди; 3) причинному зв'язку між діями та завданою шкодою. Суб'єктивна сторона полягає у наявності вини (умислу чи необережності).

Як правило, матеріальна відповідальність покладається на державного службовця в розмірі прямої дійсної шкоди, але не більше його середньомісячного заробітку. Відшкодування збитків здійснюється відповідно до розпорядження керівника органу, в якому працює державний службовець, або вищестоящого органу шляхом відрахування із заробітної плати. Розпорядження про відрахування має бути видане не пізніше двох тижнів з дня виявлення заподіяної шкоди і має виконуватися не раніше 7 днів з часу повідомлення про це службовцеві. Якщо розмір стягнення перевищує заробітну плату службовця, рішення про розміри відшкодування матеріальних збитків приймається в судовому порядку.

Матеріальну відповідальність за шкоду, заподіяну невиконанням (неналежним виконанням) службових обов'язків державний службовець несе перед органом державного управління, з яким він перебуває у державно-службових відносинах. За вимогами фізичних осіб, права яких порушені неналежним виконанням службовцем обов'язків, відповідальність несе орган державного управління (ст. 56 Конституції України, ст. 441 ЦК України). Компенсація цих витрат здійснюється державному органу державним службовцем у порядку регресу за нормами трудового законодавства.

Говорити про цивільну (майнову) відповідальність державних службовців доречно при заподіянні ними шкоди фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їх посадових і службових осіб при здійсненні повноважень. Наприклад, ст. 49 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" від 9 квітня 1999 року<sup>9</sup>, передбачає відшкодування матеріальних збитків, завданих незаконними рішеннями голів місцевих державних адміністрацій, наказами керівників структурних підрозділів, діями чи бездіяльністю посадових осіб місцевої державної адміністрації при здійсненні ними своїх повноважень.

<sup>9</sup> Відом. Верховної Ради України. - 1999. - № 20. - Ст. 190.

У порядку позовного провадження відповідно до норм цивільного законодавства (31-А ЦПК України) розглядаються справи за скаргами на неправомірні рішення, дії чи бездіяльність, в яких одночасно ставляться вимоги про стягнення заподіяної цими рішеннями, діями чи бездіяльністю матеріальної чи моральної шкоди (ст. 56 Конституції України, ст. 25 Закону України "Про звернення громадян")<sup>10</sup>. Ці скарги розглядаються судом як позовні заяви, якщо вони подані протягом 3 років з моменту виникнення права на позов (з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення свого права). До позовних заяв про відшкодування моральної шкоди строк позовної давності у 3 роки не застосовується.

Суб'єктом майнової відповідальності є державні органи, посадові і службові особи.

Суб'єктивна сторона передбачає наявність вини (умислу чи необережності).

Об'єктом є права та свободи людини і громадянина, забезпечення яких є обов'язковим органом державного управління, посадової чи службової особи.

Об'єктивна сторона полягає у: 1) прийнятті незаконних рішень, здійсненні незаконних дій чи утриманні від законних дій; 2) наявності у фізичної особи матеріальної чи моральної шкоди, яка заподіяна при виконанні посадових чи службових обов'язків; 3) наявності причинного зв'язку між діями (бездіяльністю) та заподіяною шкодою.

Майнова відповідальність накладається за рішенням суду на орган державного управління, в якому працює державний службовець і відшкодовується позивачу за рахунок коштів, передбачених у Державному бюджеті на утримання органу державного управління. У випадку, коли власних коштів органу недостатньо - відшкодування збитків здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету.

Юридична відповідальність державних службовців у державному управлінні доповнюється ще одним видом соціальної відповідальності - моральною відповідальністю. Керівник (орган

<sup>10</sup> Про практику розгляду справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 3.12.1997 р. №13 // Цивільний кодекс. Цивільний процесуальний кодекс України. Постанови Пленуму Верховного Суду України в цивільних справах / Відп. ред. П.І.Шевчук. - К.: Юріком Інтер, 1999. - с. 465-471.

державного управління) на власний розсуд, не застосовуючи дисциплінарне стягнення, може передати питання про вчинення дисциплінарного проступку на розгляд колективу органу державного управління.

Взагалі моральна відповідальність державних службовців є видом соціальної відповідальності і може ґрунтуватися як на нормах права (ст. 152 КЗпП України, ст. 5 Закону України "Про державну службу", Загальні правила поведінки державних службовців), так і нормах моралі (без їх відповідного формального оформлення).

Для моральної відповідальності державних службовців, як і для юридичної, необхідно встановити: 1) хто застосовує заходи відповідальності; 2) за які порушення вона накладається; 3) яка суть застосованих заходів впливу<sup>11</sup>.

Суб'єктом, що застосовує заходи моральної відповідальності, є колектив органу державного управління, в якому працює державний службовець (колектив у цілому, колектив структурного підрозділу). Тобто, це обов'язково представники громадськості, а не адміністрації<sup>11</sup>.

До порушень, за які застосовується моральна відповідальність, доцільно зарахувати: 1) порушення норм моралі (поведінки в колективі); 2) порушення норм права, зазвичай, - норм трудового законодавства. За них встановлюють дисциплінарну відповідальність.

Змістом (суттю) застосування моральної відповідальності є осуд поведінки службовця з боку колективу. Такий осуд не тягне за собою його формального оформлення та негативних наслідків формального характеру, як при накладенні дисциплінарних стягнень.

Застосування відповідальності до органів державного управління, їх посадових і службових осіб прямо пов'язане з якнайповнішим окресленням їх компетенції, процедур управлінської діяльності. Саме тому значна роль відводиться чіткості конституційних та законодавчих норм, які визначають повноваження органів державного управління, розроблених на їх основі актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій.

<sup>11</sup> Ответственность в управлении / Под ред. А.Е.Лунева, Б.М.Лазарева. - М.: Наука. 1985. - С. 191.

## Особливості організаційної структури державного управління в зарубіжних країнах

Створення цілісного, динамічного, дієздатного й ефективного апарату управління в Україні вимагає осмислення практики функціонування управлінських інституцій у зарубіжних країнах, їх взаємозв'язку, тих сторін організації державного управління, які визначальним чином впливають на стабільність та ефективність останнього.

Як засвідчує вся історія цивілізації, централізація державного управління є необхідною передумовою його єдності, цілісності, ефективності. До централізації більше схильні держави з недемократичним політичним режимом, або такі, що перебувають у надзвичайних умовах (війна, стихійне лихо). Натомість ознакою демократичного політичного режиму є істотна децентралізація управління, що здійснюється як у формі політичної децентралізації (передача частини публічних функцій, ресурсів і відповідальності від держави територіальним спільнотам громадян), так і деконцентрації (перерозподіл функцій, ресурсів і відповідальності в межах державного апарату).

Організація державного управління скрізь побудована значною мірою на засадах ієрархічності, підпорядкування одних інституцій іншим. Утім зарубіжна практика державного будівництва має і чимало прикладів створення інституцій, які здійснюють певні управлінські функції (здебільшого регулятивного або квазісудового характеру), але перебувають поза загальнодержавною ієрархією управлінських структур.

Повнота відповідальності за здійснення державного управління покладається на інституцію, що перебуває на вершині управлінської ієрархії. Офіційно вона переважно називається кабінетом або радою міністрів, у скандинавських країнах - державною радою, в Швейцарії - федеральною радою, в багатьох країнах Америки - адміністрацією.

У державах з президентськими системами управління (Аргентина, Венесуела, Колумбія, Мексика, США) реалізація основоположного принципу демократичного суспільства - дже

релом влади в державі може бути тільки народ - стосовно виконавчої влади забезпечується всенародним обранням її глави - президента, якому належить чільна роль у формуванні складу адміністрації і безпосереднє керівництво нею. У США існує кабінет як сукупність керівників виконавчих департаментів (міністрів). Однак він є дорадчим органом при Президентові, не приймає колективних загальнообов'язкових рішень і не несе політичної відповідальності за стан управління перед конгресом.

У країнах з парламентськими системами управління мандат на здійснення державного управління передається уряду від народу опосередковано - через парламент. Уряд перебуває при владі тільки за умови його підтримки парламентом (парламентською більшістю).

Уряд очолює посадова особа, яка здебільшого називається прем'єр-міністром (в Італії - головою Ради міністрів, в Австрії та Німеччині - федеральним канцлером, Швейцарії - федеральним президентом). Прем'єр уповноважується парламентською більшістю (абсолютною чи відносною) формувати уряд і керувати його роботою. На фактичний статус глави уряду практично не впливає конституційне визначення глави держави також главою виконавчої влади (Австрія, Бельгія, Індія, Ісландія, Норвегія та інші країни). Єдність державного управління забезпечується конституційними нормами про те, що акти глави держави стосовно здійснення виконавчої влади (подекуди - будь-які акти) підлягають обов'язковому контрасигнуванню (скріпленню підписом) прем'єром та/або відповідальним міністром, без чого вони є нечинними. Тож, приміром, розуміння ст.29 конституції Бельгії: "Виконавча влада, як вона встановлена Конституцією, належить Королю", повинно враховувати наявність норм про необхідність контрасигнування будь-яких актів монарха відповідальними міністрами (ст. 64) і відповідальність міністрів перед парламентом (ст. 63).

У багатьох країнах особлива роль прем'єра закріплена юридично. Так, конституціями Австрії (ст. 71), Данії (п.2 ст. 15), Індії (п.1 ст. 74), Іспанії (ст. 101.1), Німеччини (п.2 ст. 69), Швеції (§ 7 гл. 6 Акта про форму правління), Японії (ст. 69, 70) передбачено, що зміна глави уряду супроводжується відставкою кабінету в цілому. Окрім того, у Швеції (§ 7 гл.7) і Японії (ст. 74) урядові рішення набувають чинності за умови їх контрасигнування прем'єр-міністром.



Визначений розстановкою політичних сил у парламенті й формально призначений главою держави прем'єр відіграє вирішальну роль у процесі формування уряду. Зокрема, в Канаді та Японії він наділений дискреційним правом призначати міністрів. У Швеції - подає кандидатури на розгляд риксдагу. В Австрії, Індії, Іспанії, Італії, Франції за поданням прем'єра міністрів призначає глава держави. Повноваження глави уряду щодо звільнення міністрів в окремих країнах за конституцією навіть ширші, аніж повноваження щодо призначення. В Австрії (п. 1 ст. 70), Швеції (§ 6 гл.5 Акта про форму правління), Японії (ст. 68) керівник уряду сам звільняє міністра. В Ірландії (§ 9 ст. 28), Іспанії (ст. 100), Німеччині (п.1 ст. 64), Франції (абз.2 ст. 8) міністрів звільняє глава держави за поданням (або вимогою) глави уряду.

Однак фактична роль прем'єра більше залежить не від юридичних норм, а від того, який уряд він очолює - однопартійний чи коаліційний. Прем'єр однопартійного уряду є, здебільшого, одночасно й лідером правлячої партії та парламентської більшості, що значно посилює його роль у стосунках з окремими міністрами. Натомість глава коаліційного уряду змушений враховувати, що ігнорування позиції окремих членів уряду може спричинити урядову кризу і втрату парламентської підтримки.

Специфічним є керівництво урядом в умовах біцефальної (двоголової) системи управління (Франція, Фінляндія). За президентом закріплено певні важелі впливу на управління (головування на засіданнях уряду, окремі дискреційні повноваження). Однак роль президента в управлінні стає чільною виключно за умови його підтримки парламентською більшістю. У цьому випадку прем'єр підпорядковується главі держави. Якщо ж президент не спирається на підтримку парламентської більшості, прем'єр-міністр перебирає на себе провідну роль в управлінні.

У багатьох країнах існує певна відмінність між складом номінального і фактичного центру управління. Наприклад, у Великій Британії до складу уряду, що несе колективну відповідальність перед парламентом, входять до 95 осіб (міністри, які очолюють певні відомства; міністри, які не є главами міністерств; державні міністри; парламентські секретарі), однак у цьому складі уряд не збирається і рішень не ухвалює. Збирається на засідання і приймає рішення кабінет із 15-20 міністрів. Функціями кабінету є: надання парламенту остаточного варіанту політики, конт

роль за відповідністю дій органів виконавчої влади визначеному парламентом політичному курсові, розмежування сфер та координація діяльності міністерств і відомств. Юридично рішення кабінету оформлюються законопроектами, що спрямовуються до парламенту, або наказами монарха в Таємній раді (до її складу входять близько 300 членів, вони збираються у повному складі тільки з нагоди коронації, міністри кабінету приводяться до присяги як члени Таємної ради).

У Канаді кабінет приймає рішення як комітет Таємної ради, до складу якої входять близько 200 членів (переважно колишніх і нинішніх міністрів). Король Данії та президент Ісландії, за конституціями цих країн, головують на засіданнях державних рад, що складаються з міністрів, але це не заважає останнім приймати рішення на окремих засіданнях уряду (які веде прем'єр-міністр). У Франції Рада міністрів, де головує Президент, стає центром прийняття найважливіших рішень у тому випадку, коли глава держави є лідером парламентської більшості; в іншому випадку таким центром стають засідання кабінету під головуванням прем'єра.

Потреба забезпечення конструктивності при обговоренні та ухваленні урядових рішень зумовлює обмеження його кількісного складу. При цьому перевага віддається представництву в уряді керівників найважливіших відомств. У багатьох країнах (Венесуела, Мексика, Німеччина, Франція) ця роль посилюється наявністю інституту контрастигування міністрами рішень, що стосуються даної галузі управління. Лише в окремих країнах (Австрія, Ірландія, Німеччина, Швеція) конституційно встановлено посаду офіційного заступника глави уряду. Там, де уряд є відповідальним перед парламентом, посади молодших міністрів (парламентських секретарів, державних секретарів) є засобом зміцнення парламентської підтримки уряду.

З метою попереднього обговорення урядових рішень (або й фактичного їх прийняття) засновуються спеціалізовані урядові органи. У США при кабінеті функціонує кілька рад, з яких найбільш відомою є Рада національної безпеки (президент, віцепрезидент, державний секретар, міністр оборони, директор ЦРУ, голова об'єднаного комітету начальників штабів). У Великій Британії функціонують комітети кабінету (6-7 міністрів), серед яких розрізняють постійні (атомна енергія, розвідка тощо) і тимчасові (Ad hoc - для дій у конкретних ситуаціях). Як відзначав

П. Уолкер: “Комітети кабінету паралельні і дорівнюють самому кабінету. З питань своєї компетенції вони приймають рішення, які сприймаються і виконуються так, ніби вони були рішеннями самого кабінету”. Кількість постійних комітетів може сягати сотні, тимчасових - кілька сот. Тоді як у Данії створюється не більше 24 постійних комітетів, у Фінляндії - 3 постійних і до 15 тимчасових.

З метою забезпечення продуктивної роботи вищих органів управління при них створюється потужний допоміжний апарат. Внаслідок концентрації загальнополітичних функцій у реально-го глави виконавчої влади цей апарат переважно функціонує при ньому.

У США такою структурою є Виконавче управління при Президентові. Його внутрішня структура нестабільна, постійно пристосовується до потреб управління і відображає позицію конкретних керівників держави. Функцією Виконавчого управління є керівництво політикою адміністрації, загальне керівництво федеральними органами управління, координація діяльності структур управління.

Координуюча структура Виконавчого управління - Управління Білого дому, покликане слугувати президенту “при виконанні багатьох конкретних дій, що стосуються його посади”. Важливу роль відіграє Адміністративне і бюджетне управління, яке відповідає за перегляд організаційної структури управління, розвиток систем інформації, програми набору й підготовки кадрів для федеральних виконавчих органів, підготовку і видання всіх актів глави держави, збирання та оприлюднення статистики стосовно окремих відомств, координацію бюджетних запитів федеральних установ. Серед складових Виконавчого управління - економічна рада, управління розвитку політики, управління представника США на торговельних переговорах, управління наукової і технологічної політики.

Біцефальність виконавчої влади у Франції зумовила формування потужних апаратів як Президента республіки, так і Прем'єр-міністра. В апараті глави держави найважливішим елементом є “Дім президента”, серцевиною якого є Генеральний секретаріат (контролює діяльність міністерств та відомств, складає календар роботи уряду, готує рішення президента при здійсненні арбітражу). Апарат президента здійснює розробку урядової програми і контроль за її реалізацією. Але за умов,

коли президент не спирається на підтримку парламентської більшості і не контролює уряд, ці функції істотно звужуються. Оскільки Президент республіки очолює Вищу раду оборони і Комітет оборони, при главі держави функціонує його особистий штаб - "Військовий дім".

Апарат Прем'єр-міністра складається не стільки з підрозділів, що забезпечують діяльність глави держави, скільки функціонування уряду в цілому. Найважливіші структурні елементи - кабінет прем'єр-міністра, генеральний секретаріат уряду, генеральний секретаріат національної оборони. Кабінет функціонує для контролю за всіма сферами державного управління (окрім військових, якими опікується спеціальний "військовий кабінет"). У кабінеті виокремлюються працівники, що допомагають особисто прем'єру (директор кабінету, радники, чиновники з особливих доручень), 6 секторів, що здійснюють розгляд справ у конкретних галузях управління, і 5 секторів забезпечення. Генеральний секретаріат уряду забезпечує зв'язок уряду з парламентом, відстежує дотримання парламентської процедури при розгляді урядових пропозицій, веде картотеку чинного законодавства, видає "Журнал офісіель". Генеральний секретаріат національної оборони - робочий орган Комітету і Вищої ради оборони, реєструє прийняті рішення і контролює їх виконання, координує діяльність відомств з питань національної оборони та цивільної оборони. Крім того, такими, що входять до апарату прем'єра, вважається значна кількість допоміжних органів, зокрема Генеральна дирекція адміністрації і публічної служби, Міжміністерський комітет з інформації, Комісаріат з ядерної енергії, Національний центр використання океану тощо.

Помітну роль у здійсненні державного управління в Німеччині відіграє Відомство федерального канцлера, яке готує рекомендації канцлеру з питань, що потребують його рішення, проекти цих рішень, здійснює контроль за виконанням прийнятих рішень. Відомство федерального канцлера дає обґрунтування законопроектів, що вносяться від імені уряду; погоджує проекти урядових актів з бундесратом; готує відповіді на запити депутатів тощо.

Організація апарату державного управління з огляду на складність завдань, специфічність об'єктів управління, об'єктивну потребу поділу управлінської праці скрізь будується на засадах відомчості, яка полягає в існуванні галузевих (йдеться про

галузі управління, а не галузі народного господарства) відомств з їх департаментами, управліннями, відділами.

Специфіка міністерства як центрального органу виконавчої влади визначається перебуванням його керівника у складі уряду і відповідним рівнем репрезентації відомчих інтересів. Унаслідок недієздатності численного уряду кількість найважливіших відомств, очолюваних міністрами, звичайно перебуває в межах 12-20. Зокрема, налічується 12 міністерств в Австрії та Швеції, 14 - Казахстані, Німеччині, Франції, Чехії, 16 - Словаччині, 17 - Лигві, Великій Британії, США, Угорщині, 18 - Італії, 26 - Росії, 29 - Греції, 35 - Індії.

На номенклатуру міністерств значною мірою впливає обсяг діяльності в конкретних галузях управління. При цьому в багатьох випадках у межах одного міністерства об'єднується управління різних галузей - наприклад, в Австрії функціонують федеральні міністерства охорони довкілля, захисту інтересів молоді і сім'ї, навчання, мистецтв і спорту, державного господарства і транспорту. У Німеччині поряд з міністерством досліджень і технологій функціонує міністерство освіти й науки. Збіг назви міністерства в окремих країнах не завжди тотожний об'єктові управління. Так, у США виконавчий департамент (міністерство) внутрішніх справ контролює використання державних земель і ресурсів, збереження історичних пам'яток, безпечність гірничих робіт, опікується справами індіанців. Можуть створюватися міністерства як органи територіального управління - Секретаріат у справах Шотландії, Державний секретаріат у справах Уельсу (Велика Британія).

Організаційна структура виконавчого департаменту (міністерства) в США значною мірою відтворює структуру президентського правління. В одноосібного адміністратора - міністра зосереджуються повноваження щодо використання бюджетних коштів і управління персоналом. У глави відомства є кілька помічників (спеціальних помічників) і від одного до чотирьох заступників (усі призначаються на термін повноважень президента). До функціональних підрозділів виконавчих департаментів належать управління, бюро, відділи, що відповідають за певний напрям загальноміністерської діяльності й наділені певною компетенцією щодо фінансів, статистики, економіки, кадрів, правових питань, пропаганди, розробки планів і програм даної галузі. Є підрозділи, що займаються квазісудовою діяльністю

(розгляд скарг, вирішення спорів) та зв'язками з конгресом (номінально - для підготовки свідчень чиновників у комітетах конгресу, реально - для широкого лобювання відомчих інтересів). У багатьох департаментах функціонують агенції із значним рівнем самостійності (приміром, Федеральне бюро розслідувань у департаменті юстиції).

У Франції основними напрямками діяльності міністерства є підготовка проектів урядових рішень, управління службами (визначення бюджету, управління персоналом, встановлення правового режиму і правил поведінки громадян), контроль за ухваленими рішеннями. У структурі міністерства ключовим елементом є кабінет міністра, який допомагає главі відомства здійснювати зв'язок з політичними колами поза міністерством і одночасно управляти останнім. Кабінет складається із співробітників, що призначаються дискреційним рішенням міністра, відповідають перед ним і звільняються з його відставкою. Керівництво апаратом міністерства здійснює державний секретар. Основний структурний підрозділ - дирекція, яка повинна реалізувати одну з функцій міністерства. Дирекція розглядається як автономний підрозділ, а директор має особливий статус, оскільки призначається урядом, а не міністром.

У Канаді Акт 1972 р. розглядає міністрів як окремо взятих керівників, а не членів колегіального органу управління. Міністр здійснює загальнополітичне керівництво міністерством, а в адміністративному відношенні апаратом керує постійний заступник міністра. Для зв'язку з парламентом кожному міністрові на два роки призначаються 1-2 парламентських секретарі, які розглядаються не як члени федерального кабінету, а тільки як депутати палати громад. Адміністративний помічник міністра передусім забезпечує його діяльність як депутата парламенту від певного виборчого округу.

Поряд з міністерствами існують й інші центральні органи виконавчої влади. Зокрема, § 105 розділу V Зводу Законів США встановлює, що всі органи поділяються на: виконавчі департаменти, урядові корпорації, незалежні установи.

Специфіка організації державного апарату США полягає в тому, що з метою відокремлення управління від політики в країні створено десятки незалежних агенцій, на які покладається регулювання тарифів, видача ліцензій і дозволів, розподіл державних субсидій, контроль за дотриманням законодавства,

здійснення квазісудових функцій тощо. Формально вони належать не до виконавчої влади, на чолі якої стоїть Президент, а до адміністративної і покликані самостійно й неупереджено здійснювати певні функції. Серед цих агенцій - Комісія міжштатної торгівлі, Комісія цивільної служби, Федеральна резервна система, Адміністрація у справах ветеранів, Адміністрація у справах дрібного бізнесу, Федеральна комісія зв'язку та ін. Урядові корпорації створюються для виконання переважно господарських завдань - Управління долини р. Теннесі, Федеральна корпорація по страхуванню врожаїв, Компанія Панамського каналу, Міжамериканський фонд тощо.

У Канаді діють близько 500 державних (королівських) корпорацій, комісій і агенцій. Ці спеціалізовані державні інституції перебувають поза сферою прямого адміністративного впливу міністрів, офіційно підпорядковані не кабінету, а парламенту, наділені значними самостійними повноваженнями. Приміром, Банк Канади регулює ставку банківського відсотка, а Національна радіотелевізійна комісія встановлює квоту канадських та іноземних передач. Однак за умов парламентської системи правління призначення керівників реально здійснюється прем'єр-міністром, а представництво інтересів цих органів в уряді і парламенті - через певних міністрів (Канадська агенція міжнародного розвитку через МЗС, Комісія у справах федеральної столиці - міністерство громадських робіт тощо).

У Великій Британії функціонують близько 60 центральних відомств, очолюваних цивільними службовцями високого рангу, - центральне відомство інформації, управління внутрішніх доходів, управління митних зборів, комітет з університетських субсидій тощо. Серед публічних корпорацій - Британська транспортна комісія, Національна вугільна рада, Газова корпорація, Британська корпорація сталі. Формально вони перебувають поза міністерствами, але на членів уряду покладається обов'язок представляти у парламенті їх інтереси і відповідати на запити.

У структурі державного управління помітну роль відіграють міжвідомчі консультативно-координуючі органи. Необхідність їх існування зумовлена значною кількістю адміністративних установ і неможливістю детального врегулювання взаємозв'язків між ними.

У США постійні й тимчасові комісії і комітети виконують переважно функцію координації діяльності апарату управлін

ня. Натомість у Франції створені на підставі закону або рішень Ради міністрів міжміністерські органи відіграють важливу роль у централізації управління. Президент республіки очолює ради, щороку під його патронатом відбувається близько 100 засідань, на чверті з них він головує особисто. Прем'єр очолює комітети (близько 900 засідань на рік під його патронатом). Здебільшого на ці органи покладається функція міжвідомчого (насамперед, бюджетного) арбітражу. Однак з метою координації діяльності окремих відомств проводяться також робочі зустрічі чиновників.

На організації місцевих органів державної влади в західних демократіях, окрім національних традицій, відчутно позначилися розбіжності у формі державного устрою. В унітарних державах повноваження щодо організації місцевої державної влади, звичайно, належать центральному уряду. Набуло поширення призначення спеціальних уповноважених центрального уряду, які очолюють і координують діяльність структур загальнодержавних інституцій у певній адміністративній одиниці. Так, у Франції ст. 72 конституції встановлює, що "представники уряду в департаментах і територіях охороняють національні інтереси, здійснюють контроль за адміністрацією та дотриманням законів".

Відмінність організації управління в державах з федеративним устроєм (Австралія, Австрія, Аргентина, Бразилія, Венесуела, Індія, Канада, Мексика, Німеччина, США, Швейцарія) зумовлена тим, що суб'єкти федерації (штати, провінції, землі) є державними (державоподібними) утвореннями, наділеними правом самостійно визначати основи своєї політичної організації. Органами державної влади виступають як інституції федерації, так і її суб'єктів. В Австрії, наприклад, до вищих органів виконавчої влади держави конституцією включено не тільки федерального президента, міністрів і державних секретарів, але й членів урядів земель (п. 1 ст. 19). Зважаючи на те, що на рівні як федерації, так і її суб'єктів діють достатньо відокремлені механізми формування органів управління, виникає потреба узгодження їх практичної діяльності.

Форми узгодження відрізняються, але безперечною є спрямованість на забезпечення проведення єдиної загальнодержавної політики. Так, конституціями Аргентини і Венесуели на керівника виконавчої влади у суб'єкті федерації покладено обов'язки агента центрального уряду. В Індії губернатор штату, не втручаючись у зміст управлінської діяльності місцевого уря



ду, інформує президента і центральний уряд про становище в штаті, а за певних умов може ініціювати втручання центру. Подібні функції у провінціях Канади належать лейтенант-губернаторам.

На суб'єкти федерації союзними конституціями звичайно покладається здійснення державних повноважень і вирішення загальнодержавних завдань. Так, за конституцією Австрії, "федерація здійснює свою виконавчу владу в землях ... через губернатора і підпорядковані йому органи землі (непряме федеральне управління)" (п.1 ст. 102).

Специфіка організації управління в багатьох федераціях визначається віднесенням до відання федерації першого кола питань та їх більшої значущості. Натомість у США повноваження союзу були визначені в Конституції, тоді як решту зарезервовано за штатами. Як вказував А. де Токвіль: "Повноваження штатів є правилом, права союзного уряду - виняток".

На особливості державного управління істотно впливає організація влади на рівні суб'єктів федерації. Зокрема, за парламентської системи управління уряд суб'єкта федерації може діяти, спираючись на цілковиту підтримку представницького органу, який у свою чергу користується довірою більшої частини населення.

Наприклад, у Канаді значна частина федеральних програм соціально-економічного спрямування формується і реалізується за активної участі провінційних урядів. Позиції провінцій посилюються тим, що їх влада практично не допускає федеральний уряд до встановлення прямих зв'язків з місцевими органами управління. Тому федеральний уряд як засіб координації діяльності використовує конференції прем'єр-міністрів федерації і провінцій (щорічно, або й двічі на рік), конференції і наради галузевих міністрів (конференції федерального міністра фінансів і провінційних скарбників, Канадська рада міністрів з ресурсів і довкілля тощо). При формуванні федерального уряду діє принцип "регіональної прив'язки", коли міністр економіки є вихідцем з Онтаріо, фінансів - з Нової Шотландії, юстиції - з Квебеку, міністр - голова Національної зернової комісії - із Степових провінцій. З 1955 р. функціонує постійний федерально-провінційний комітет з бюджетно-фінансових та економічних питань. У центральному апараті уряду є управління федерально-провінційних відносин, яке сприяє проведенню консультацій, виявленню нових напрямів і сфер співробітництва.

Натомість для США характерним є невисокий рівень інституційної оформленості системи координації зв'язків між органами управління федерації і штатів. Це не означає, що відповідні організаційні структури відсутні взагалі: в апараті глави держави є помічник з міжурядових питань, з 1959 р. діє Консультативна комісія з міжурядових відносин.

Організації управління у штатах США притаманна значна децентралізація. Одним з її передумов є обрання багатьох посадових осіб виконавчої влади: не тільки губернатора, але й лейтенант-губернатора, генерал-аторнея, державного секретаря, скарбника, аудитора, суперінтенданта освіти. Частина призначень здійснюється легіслатурою штату незалежно від губернатора. Призначаючи посадовців, губернатори в багатьох випадках позбавлені права їх усунути. Найважливішим чинником впливу губернатора на адміністрацію є його право формулювати бюджетні пропозиції.

На рівні кожного штату функціонує значна кількість окремих відомств, хоч в окремих штатах вживалися заходи щодо їх зменшення. Так, у Джорджії із майже 300 відомств було створено 22, в Нью-Мексико 395 агенцій було реорганізовано у 12 департаментів. Однак у кожному з 18 штатів США продовжують діяти понад 120 комісій і рад, наділених значними повноваженнями. Зокрема, комісія підприємств громадського користування Каліфорнії затверджує в межах штату ціни і тарифи на послуги приватних компаній, що діють у сфері комунального господарства, газо- і водопостачання, електроенергетики, телефонного зв'язку, залізничного, авто- і авіатранспорту.

Певну специфіку в організації управління мають унітарні держави, які складаються з автономних утворень (Іспанія, Італія). Приміром, області в Італії мають свій статут (ст. 123), який парламент країни може або затвердити цілком, або повернути на доопрацювання, але не може скоригувати. Ст. 117 конституції країни передбачає право областей на видання законодавчих норм з 18 питань, цей перелік може бути розширений конституційними законами. В Іспанії конституцією визначено 22 питання компетенції регіональних автономних об'єднань (ст. 148).

В Італії області наділені повноваженнями у сфері регулювання сільського господарства, але не промисловості, можуть організовувати ярмарки та ринки, але не торгівлю в цілому, займатися містобудуванням, але не територіальним плануван

ням. Обласний закон набуває чинності після проходження через контроль урядового комісара на предмет законності й доцільності. Адміністративні акти областей також можуть бути піддані контролю з боку держави (через спеціальні контрольні комісії або суддів Рахункової палати). Області позбавлені права приймати рішення стосовно провінцій і комун, натомість у провінціях є представники центрального уряду - префекти.

Поряд з місцевими структурами державної виконавчої влади важливу роль у здійсненні суспільного управління відіграють структури місцевого самоврядування, які функціонують на засадах місцевої автономії і здійснюють управління справами локального значення. Відокремленість місцевого самоврядування від місцевого державного управління більш підкреслена в країнах, що відносяться до континентальної муніципальної системи. Англосаксонська муніципальна система передбачає наявність органів місцевого управління, що обираються населенням, але звичайно мають більш широку (ніж у країнах континентальної системи) власну компетенцію, яка в кожному конкретному випадку визначається окремим актом. У цих країнах місцеві спеціалізовані державні (підпорядковані центральному урядові) структури діють за галузевим принципом і об'єднані в корпорації публічного права. А функції політичного представника держави покладаються на орган місцевого управління.

У багатьох країнах передбачено принципову можливість делегування органами державної влади своїх повноважень самоврядним інституціям. Актом про форму правління Швеції, наприклад, встановлено участь у державному управлінні як державних, так і комунальних органів управління (§ 8 гл.1) і можливість делегування адміністративних функцій комунам (§ 6 гл. 11). На глав місцевих самоврядних органів нижнього рівня (в Італії - на синдика комуни, у Франції - на мера) можуть бути покладені обов'язки і представника уряду. В багатьох штатах США за радами графств закріплено статус органу самоврядування і адміністративного представника штату одночасно. В Німеччині самоврядні інституції районів і міст у ранзі районів одночасно виконують самоврядні функції і є нижньою ланкою системи державного управління.

Вагомим інструментом впливу на регіональні й місцеві інституції є фінансова політика центру. Наприклад, частка субсидій становить до 30 % доходів органів місцевого управління

у США і близько 45 % у Великій Британії. Для порівняння: надходження від підприємств і об'єктів власності у США становлять 5 % місцевих доходів.

Одним із чинників, що реально забезпечує суверенітет держави над своєю територією, виступає наявність у її органів управління конституційно закріпленого права інтервенції (втручання) у місцеві справи. Так, в Австрії у разі виникнення в окремих громадах загрози суспільному спокою і порядку відповідні заходи можуть здійснюватися федеральними органами за дорученням компетентного міністра.

## Правове регулювання державного управління

Під регулюванням щодо суспільних явищ і процесів здебільшого розуміють визначення поведінки людей та їх колективів, надання цій поведінці певного спрямування і розвитку, введення її у певні межі. Регулювання в соціумі невід'ємне від встановлення певних норм (правил) поведінки. Формально правило поведінки зобов'язує діяти за певних обставин належним чином. Однак на практиці жодне правило не може повністю передбачити всіх можливих обставин, за яких воно має застосовуватися. Щодо цього норма, як правило, завжди відрізняється від індивідуального зобов'язання діяти певним чином у конкретній ситуації.

Серед найважливіших регуляторів суспільної життєдіяльності - норми права, специфіка регулятивного впливу яких визначається їх формуванням державою, визначеністю за змістом, загальнообов'язковістю, гарантованістю державою.

Певний регулятивний вплив можуть справляти індивідуальні правові акти. Прийняття таких актів, адресованих конкретним суб'єктам управління, сприймається іншими суб'єктами в багатьох випадках як встановлення загальних правил. За істотних прогалин у нормативних актах регулювання у такий спосіб має місце де-факто, що дало підстави для виокремлення індивідуального правового регулювання (Н. Нижник) на відміну від загального (нормативного).

Складною є проблема об'єктивності правового регулювання. Адже в суспільстві побутує сприйняття правових норм передусім як прояву і результату суб'єктивної діяльності влади. Однак право пов'язане із глибинними інтересами і потребами людей в упорядкуванні публічної та приватної життєдіяльності. Закон як "позитивне право" має бути віддзеркаленням "природного права" (Д. Юм). Дієвість, ефективність та справедливість закону значною мірою залежать від того, наскільки він відповідає праву. Проте здатність писаного закону творити право, бути одним із його джерел закладає передумови для юридичної сва

волі, може породжувати видимість того, що життя цілком ґрунтується лише на писаних законах. Іншою стороною викривлення суспільної свідомості є ілюзорна думка, що достатньо прийняти правильний закон, добру постанову, як відразу від цього виникає реальне право.

Держава стосовно права постає формуючим і гарантуючим чинником, але саме право є головним інститутом, спроможним обмежити свавілля держави. Відповідно, правове регулювання в умовах демократичного суспільства слід розглядати як обмежене регулювання, чиї масштаби визначені межами вторгнення держави у ті чи інші сфери суспільної життєдіяльності. Практично єдиною галуззю суспільної життєдіяльності, де правове регулювання не обмежується, є організація та функціонування державного апарату.

Правовому регулюванню державного управління притаманна єдність соціологічного, нормативного і практичного аспектів (Г. Атаманчук).

Соціологічний зміст правового регулювання полягає у тому, що воно починається виключно тоді, коли у цілях, змістові, вимогах закону віддзеркалюється назріла суспільна потреба в упорядкуванні взаємозв'язків і взаємодії людей.

Нормативний аспект правового регулювання постає як розробка і юридичне (в актах державних органів) закріплення (встановлення) норм (правил) поведінки людей і ведення суспільно значущих справ. Якість нормативного аспекту визначається тим, як уповноважені на те державні органи формулюють юридичні норми. В юридичній нормі виокремлюються гіпотеза - частина норми, яка вказує на умови та обставини, за яких норма діє; диспозиція - частина норми, яка розкриває сенс, зміст самого правила поведінки, права та обов'язки суб'єктів правовідносин, що регулюються даною нормою; санкція - частина норми, що визначає заходи, які можуть бути вжиті у випадку невиконання диспозиції. Норми, що встановлюють права та обов'язки позитивного характеру (тобто можливість або необхідність щось робити), складаються, як правило, з гіпотези та диспозиції. При формулюванні норм в управлінських актах санкція здебільшого безпосередньо не вказується, що не означає її відсутності.

Практичний аспект правового регулювання - це реальне застосування норми в суспільній практиці. Прийняття того чи іншого правового акта має не тільки орієнтуватися на задово

лення певних суспільних інтересів, але й враховувати те, наскільки він виконуватиметься носіями інших інтересів. Зокрема, специфіка правовстановлення в українському суспільстві за сучасних умов визначається тим, що: 1) воно здебільшого має базисний характер, оскільки йдеться про закріплення якісно нових суспільних відносин; 2) суспільна життєдіяльність значною мірою базується на старих уявленнях про законне, доцільне, справедливе; 3) процес правовстановлення переважно абсолютизований, часто-густо не співвідноситься з реальним становищем і потребами суспільства.

Загалом, правове регулювання можна визначити як здійснюваний за допомогою системи правових заходів результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування відповідно до суспільних потреб.

Предметом правового регулювання державного управління постають державно-правові інститути або їх елементи, свідомість, поведінка та діяльність людей, пов'язані із забезпеченням формування і реалізації державно-управлінських впливів. При здійсненні правового регулювання державного управління однаково важливі як норми матеріальні, так і процесуальні.

Особлива роль суб'єктів державного управління у здійсненні управлінського впливу визначає і виняткове значення врегулювання правового статусу державного органу (державної посади). Цей статус передусім визначають:

- місце органу або посади в системі державного управління країни (функціональна спеціалізація, належність до вищих, центральних або місцевих органів); стосовно державної посади потрібна ще й конкретизація місця даної посади в організаційній структурі державного органу;

- компетенція - юридичний вираз сукупності повноважень, прав та обов'язків державного органу або посадової особи (набір управлінських функцій, адекватні їм повноваження; склад повноважень - форми, методи, процедури здійснення управлінських функцій; перелік об'єктів управління).

Метод правового регулювання державного управління як сукупність юридичних прийомів і засобів впливу суб'єктів управління на соціально-правову сферу та елементи, що її утворюють, характеризують суб'єкт (джерело) правового регулювання, тобто орган або посадова особа, уповноважені на здійснення правовстановлення; сенс і зміст самих правових норм.

Відповідно до суб'єкта регулювання виділяються централізоване і децентралізоване регулювання. Централізоване регулювання здійснюється на імперативних засадах органами державної влади в межах їх компетенції та об'єктів юрисдикції. Найпоширеніша форма регулювання - адміністративний акт - засіб, який має обов'язкові юридичні наслідки і застосовується в односторонньому порядку органом управління. Децентралізоване регулювання здійснюється шляхом узгодження позицій учасників державно-управлінських відносин, за якого всі вони мають однакові можливості впливу на процес прийняття рішень та рівні обов'язки стосовно виконання цих рішень. Основна форма регулювання - адміністративний договір.

Сенс і зміст правових норм визначаються способами й порядком правового регулювання. Серед способів виокремлюються: а) позитивне зобов'язання (припис) - обов'язок здійснювати певні дії, б) негативне зобов'язання (заборона) - обов'язок утримуватися від певних дій, в) дозвіл - надання права на дії за власним вибором. У сучасному державному управлінні домінуючим способом регулювання є позитивне зобов'язання. Однак із поступовою зміною ролі держави та її органів у суспільстві об'єктивно неминучим видається зростання регуляторної ролі дозволів. Збалансування захисту публічного інтересу, з одного боку, і забезпечення законних інтересів окремих громадян та їх об'єднань, з другого боку, потребує певного вдосконалення способів правового регулювання шляхом поєднання зобов'язання та дозволу (дозвіл із застереженням про можливість заборони, превентивна заборона із попередженням про можливість надання дозволу тощо).

Зміст правового регулювання певною мірою залежить від визначення порядку (способу дій) державних органів і посадових осіб. У демократичному суспільстві діяльність громадян регулюється в загальнодозвільному порядку - дозволяється будь-яка активна діяльність за винятком чітко встановлених заборон, а діяльність органів влади і посадових осіб - у зобов'язуючо-правочинному порядку - можливі власні активні дії на підставі, в межах та у спосіб, що визначені державою.

Різноманітність об'єктів управління та умов, у яких воно здійснюється, унеможливило існування єдиної універсальної форми правових актів, яка б урегульовувала всі сторони державно-управлінських явищ, відносин і процесів. За таких об



ставин важливо, щоб використовувані форми правового регулювання державного управління узгоджувалися як за своїм характером, так і за змістом, утворюючи єдину систему.

Серед форм правового регулювання особливу роль відіграють конституційні засади державного управління. Основний Закон є чільним в обмеженні свавілля держави, її органів та посадових осіб щодо суспільства. Конституція перебуває на вершині ієрархії джерел писаного права, їй обов'язково мають відповідати всі без винятку нормативні акти (ч. 2 ст. 8 Конституції України).

Конституція не може врегульовувати всі сторони суспільного життя. Тож у правовому регулюванні державного управління значна роль належить законам - прийнятим в особливому порядку нормативно-правовим актам з основних питань життя держави, що безпосередньо відображають загальнодержавну волю і мають вищу (після Конституції) юридичну силу. Саме в законах визначаються загальні засади, основні принципи, методи та напрями діяльності апарату управління.

В Україні первинними формами правового регулювання державного управління поряд з Конституцією і законами слід розглядати акти делегованого законодавства (декрети Кабінету Міністрів України, видані у 1992-1993 рр.) та міжнародні договори України. Декрети Кабінету Міністрів України, видані з питань, що належать до компетенції законодавця, на підставі делегування парламентом відповідних повноважень уряду, здійснюють регулятивні функції у багатьох випадках із змінами, внесеними парламентськими актами. Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції також є частиною національного законодавства України. До первинних форм правового регулювання слід віднести й укази Президента України, видані з економічних питань, не врегульованих чинним законодавством, на підставі п. 7-4 ст. 114-5 Конституції України 1978 р. (із змінами і доповненнями) і п. 4 р. XV Конституції України 1996 р. Окрім того, відсутність регулювання багатьох сторін суспільного життя парламентськими законами відповідно до ст. 92 Конституції значною мірою робить неминучим реальне розширення сфери регламентарної влади далеко за межі, окреслені п. 4 р. XV Конституції.

Вторинними формами правового регулювання державного управління є нормативно-правові акти, що видаються суб'єктами виконавчої влади і забезпечують дієвість конституційних і законодавчих норм. У світі немає жодної країни, де парламентське законодавство було б настільки повним і досконалим, що не залишає простору для його різних тлумачень, не потребує додаткових роз'яснень. Швидкоплинні зміни в суспільстві потребують оперативного реагування органів виконавчої влади, які діють у межах закону, але здійснюють не тільки правозастосування, але й правовстановлення.

Оскільки абсолютна більшість нормативно-правових актів, що регулюють державно-управлінські явища, відносини і процеси належить саме до вторинних форм правовстановлення, юридичний зміст цих актів має відповідати певним вимогам: не повинен суперечити чинній Конституції і законодавству; повинен враховувати акти вищестоящих органів виконавчої влади; має бути виданий повноважним органом державної влади або посадовою особою; повинен бути юридично обґрунтованим, тобто вказувати на цілі, підстави та юридичні наслідки цього правовстановлення; не повинен обмежувати або порушувати компетенцію та оперативну самостійність нижчестоящих органів управління.

Серед вторинних форм правовстановлення значною за масштабами є урядова нормотворчість, що зумовлено конституційним статусом Кабінету Міністрів як вищого органу в системі виконавчої влади (ч.1 ст. 113). Рішення уряду оформлюються обов'язковими для виконання постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України.

Відомства також напрацьовують власні норми, які деталізують та інтерпретують загальні орієнтири, встановлені парламентом, главою держави та урядом. Однак, як правило, не допускається первинна регламентація ними прав, свобод та обов'язків громадян.

Внутрішньоорганізаційні правові акти видаються державними органами з метою регулювання власної внутрішньоорганізаційної діяльності. До правових актів цієї групи належать регламенти, положення, посадові інструкції тощо.

Особливу групу актів, що здійснюють регулювання державно-управлінських явищ, відносин і процесів становлять рішення та постанови Верховної Ради Автономної Республіки

Крим (ч. 1 ст. 136 Конституції України) та рішення Ради міністрів АР Крим (ч. 2 ст. 135 Конституції України). До цієї ж групи слід зарахувати й рішення органів місцевого самоврядування, які є обов'язковими для виконання на відповідній території згідно з ч. 1 ст. 144 Конституції України.

Правове регулювання державного управління забезпечується множиною різноманітних нормативних актів. Внаслідок цього структура правового регулювання державного управління формується під впливом як об'єктивно наявних форм правового регулювання, що конституційно і законодавчо закріплені, так і характеру самих елементів, процесів і відносин державного управління, що зумовлює зміст правового регулювання державного управління.

Завдання вдосконалення структури правового регулювання державного управління, вибору оптимальних форм цього регулювання, врахування важливості не тільки матеріальних, але й процесуальних норм, узгодження норм різнорівневих нормативно-правових актів є надзвичайно актуальним для нашої молоді держави.

## Управлінське рішення

Рішення є центральною ланкою будь-якого процесу управління, в тому числі й державного.

На думку вчених В.Д. Граждана та Ю.В. Колеснікова, управлінське рішення - розгорнутий у часі логіко-розумовий, емоційно-психологічний, організаційно-правовий і соціальний процес, що здійснюється в межах компетенції суб'єкта управління (керівника, колегіального органу), результатом якого є певним чином зафіксований проект будь-яких змін в організації (соціальній системі) і соціальна норма, що виробляється суб'єктом управління для цілеспрямованого впливу на управлінський об'єкт, основний "продукт" суспільно-корисної праці керівників і спеціалістів, що реалізують взаємопов'язані функції управління; документ, що містить постановку цілей (завдань), а також вказує способи і терміни їх досягнення, відповідальних виконавців і форми контролю. В органах державної влади й управління, у державній службі управлінські рішення приймаються в установленому посадовими інструкціями порядку, базуються на аналізі та оцінці можливих альтернатив, мають директивний (обов'язковий) характер; подібно до обміну інформацією рішення виступає як складова частина кожної з функцій управління; тому процес прийняття і здійснення рішень розглядається як "наскрізний", що пронизує та об'єднує всі функції, як один із важливих зв'язуючих процесів в управлінні соціальною системою.

Основою вироблення і прийняття управлінських рішень є інформаційні процеси - пошук, передача і перетворення інформації в різних ланках системи управління. Від якості прийнятих рішень великою мірою залежить ефективність управління і діяльності організації в цілому. Ознаками високої якості управлінського рішення можуть бути: своєчасність (швидкість прийняття), надійність (обґрунтованість), економічність (мінімальна кількість ресурсів, що споживаються), кількісна визначеність, можливість чіткого контролю. Основні функції управлінського

рішення - спрямовуюча, забезпечуюча, організаційна, координуюча і стимулююча<sup>1</sup>.

Для того, щоб бути ефективним (оптимальним або раціональним - досягти якихось поставлених цілей), рішення має відповідати таким вимогам:

- 1) бути реальним;
- 2) містити механізм реалізації;
- 3) готуватись, ухвалюватися та виконуватися в реальному масштабі часу;
- 4) бути реалізованим;
- 5) бути гнучким;
- 6) передбачати можливості верифікації (перевірки істинності) і контроль за виконанням<sup>2</sup>.

Вироблення і прийняття рішень - один із найбільш важливих і складних процесів управлінської діяльності, в якому від кожного керівника в системі державного управління вимагається компетентність, висока оперативність, знання та навички використання методів і технологій управління.

Головною причиною обов'язкового врахування цих вимог є колосальна ціна помилки у випадку, якщо її припускаються в результаті прийняття управлінського рішення: обмеження Й.В.Сталіним колгоспників у соціальному та правовому відношенні зробило, в респі-решт, сільське господарство збитковою галуззю радянської економіки; нав'язування М.С.Хрущовим рішення щодо повсюдного вирощування кукурудзи призвело до різкого зниження ефективності травопільної системи хліборобства в СРСР; втілення принципу планування від досягнутого рівня: чим вищі одержані результати, тим більший план на наступний рік, у часи, коли вищий партійний пост займав Л.І.Брежнєв, унеможливило інтенсифікацію виробництва за рахунок запровадження досягнень науково-технічного прогресу, що дозволило б випускати дешевші вироби аналогічного призначення; ідея перебудови, прийнята М.С.Горбачовим як керівництво до дії щодо підвищення темпів соціально-економічного розвитку країни, призвела до поглиблення економічної і політичної кризи в СРСР.

Наведені приклади є незаперечним підтвердженням значущості управлінського рішення в системі державного управлін

<sup>1</sup> Государственная служба: Словарь. - Изд-во ООО "Агент". - С. 117-118.

<sup>2</sup> Глуценко В.В., Глуценко И.И. Разработка управленческого решения. Прогнозирование - планирование. Теория проектирования экспериментов. - Железнодорожный. М.О. ИПЦ "Крылья", 1997. - 400 с.

ня. У зв'язку з цим, на сьогодні, коли Україна перебуває в жорстких економічних і фінансових умовах, коли подолання кризових явищ стало характерною рисою повсякденної діяльності усіх структур державної влади, необхідно використовувати ефективний механізм вироблення і прийняття рішення, що зобов'язаний враховувати об'єктивно діючі закони управління<sup>3,4,5</sup>.

1) залежності організаційних форм і методів управління від структури державного устрою, матеріально-технічної бази та умов управління;

2) збереження пропорційності й оптимального співвідношення всіх елементів системи державного управління;

3) єдності організаційно-методологічних основ на всіх рівнях державного управління;

4) єдності й підлеглості критеріїв ефективності, які застосовуються у процесах управління;

5) відповідності потрібного часу та часу, наявного в розпорядженні під час вирішення завдань управління;

6) залежності ефективності вирішення завдань управління від обсягу та об'єктивності використаної інформації.

Перейдемо до обґрунтування доцільного механізму вироблення та ухвалення управлінського рішення. Як показує аналіз, існує багато варіантів моделі формування управлінського рішення, які неодноразово пройшли перевірку на практиці. При цьому автори формулюють їх по-різному. С.Янг і В.Абчук, наприклад, визначають таку модель як модель розроблення рішень; П.К.Алтухов, Е.Квейд, Р.Л.Кіні і Х.Райфа, Е.Мушик і П.Мюллер, В.П.Тронь, О.Г.Івахненко - як модель прийняття рішень; Л.Планкет і Г.Хейл, А.В.Карпов - як модель підготовки і прийняття управлінського рішення.

Не будемо проводити попроцедурне порівняння механізмів розроблення і прийняття управлінського рішення (УР), бо аналіз основних етапів формування рішення показує їх логічну схожість у різних авторів. Нашою метою є об'єктивне пізнання структури та змісту елементів даного механізму.

Перше, що показують дослідження, це обов'язкова наявність у структурі механізму формування УР дихотомії: мета-визначального і метазабезпечувального процесів. Зважаючи на

<sup>3</sup>Нижник Н.Р. Україна - державне управління, шляхи реформування. - К.: УАДУ, 1997. - 72 с.

<sup>4</sup>Основи теории управления войсками / Под ред. П.К.Алтухова. - М.: Воениздат, 1984. - 72 с.

<sup>5</sup>Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. - М.: Юрид. лит., 1997. - 400 с.

той факт, що обидва процеси здійснюються фактично паралельно, першим розглянемо процедури метавизначального процесу та зміст управлінської діяльності керівника.

Метавизначальний процес є результатом **ситуації**, що об'єктивно склалася (або складається), - сукупності факторів і умов, за яких здійснюється формування УР (див. рис. на стор. 122). При цьому ситуацію слід трактувати подвійно: по-перше, як ситуацію, в умовах якої визначається (встановлюється) нова мета, і по-друге, як проблемну ситуацію, коли внаслідок змін, що відбуваються в зовнішньому (внутрішньому) середовищі, первісно визначеної (поставленої) мети не досягнуто.

У випадку, коли вищій керівник ставить підлеглий організації конкретне завдання, мета організації та окремих груп, що працюватимуть на цьому УР, збігатимуться, а мета майбутніх дій цієї організації стає вже заздалегідь певною - вона випливає із завдання. Усвідомлюючи одержане завдання, керівник (керівництво) організації повинен (повинне) зрозуміти **мету** - кінцевий результат майбутніх дій, **задум** вищого керівника (керівництва): потребу в здійсненні цих дій (зростання економічних показників, вихід на нові ринки збуту і т.д.), **предмет** її задоволення (енергозберігаючі технології, конкурентоспроможна продукція і т.д.), цінності предмета потреби, що цікавлять державу (пом'якшення (подолання) економічної кризи, підвищення міжнародного авторитету держави, збільшення валютних надходжень і т.д.). Для виміру мети може використовуватися зворотний зв'язок, термін виконання тощо.

Після виявлення отриманого завдання керівник повинен оцінити ситуацію, що склалася, у межах якої його організація виконуватиме поставлене згори завдання. Оцінка ситуації передбачає вивчення та аналіз факторів і умов зовнішнього середовища, які можуть вплинути на виконання завдання і досягнення поставленої мети. Уміння швидко й усебічно проводити оцінку є одним із найважливіших показників рівня професійної підготовки керівника. В результаті оцінки ситуації він повинен зробити для себе висновки про умови виконання поставленого завдання.

У випадку, коли мета попередніх дій не була досягнута, виникає проблемна ситуація, що вимагає адекватної реакції керівника (керівництва). Ситуація спонукає керівника до певних дій щодо її вирішення. Об'єктивність потреби залежить, насамперед, від правильності розпізнавання керівником ситуації, яка склалася, що є найважливішим елементом підготовки рішення, оскільки пов'язане з необоротним перетворенням інформації.

Розпізнавання ситуації передбачає вивчення та аналіз керівником факторів, що зумовили (характеризують) її виникнення (існування). Воно включає встановлення причинно-наслідкових зв'язків, прогнозування розвитку ситуації (у просторі й часі) і його кількісно-якісну оцінку, висновки з оцінки та прийняття рішення про її достовірність. Розпізнавання напрямків залежить від досвіду і навиків керівника у його здійсненні.

Потреба, спонукаючи керівника до активності, окреслює загальні межі мети - кінцевого бажаного результату дій і вимагає конкретного предмета її задоволення. Мета має бути недвозначно сформованою і зрозумілою виконавцям. Формування потенційної сукупності предметів потреби здійснюється на основі блоків "цінності" предмета потреби і державних "інтересів". Цінності визначають усі апостеріорно відомі з досвіду попередньої діяльності (на основі рефлексії) керівника цінності предмета потреби в ситуації, що склалася. У низці ситуацій інтереси й цінності можуть повністю збігатися.

Водночас з метавизначальним процесом здійснюється і метазабезпечувальний процес - процес визначення керівником реальних можливостей його організації (міністерства, відомства, управління, мерії) щодо вирішення поставленого згори завдання або задоволення потреби в умовах проблемної ситуації, що склалася. В ньому беруть участь два блоки: потенціал і умови (див. рис. на стор. 122). Потенціал характеризує формальні можливості організації, що можуть стати реальними у випадку наявності (або попереднього створення) відповідних умов переходу від формального до реального: підвищення продуктивності праці реальне при впровадженні у сферу виробництва перспективних і енергозберігаючих технологій; екологічну обстановку можна покращувати за умови скорочення (усунення) джерел забруднення навколишнього середовища продуктами техногенного виробництва і т.д.

У випадку відсутності необхідних умов потенціал не буде використаний з належною повнотою.

До складу блоку "потенціал" входять п'ять наступних блоків: сили, засоби, знання, навикки і модель поведінки. Сили визначають підпорядковані керівнику організації (або підрозділи), засоби - матеріальні і грошові засоби; знання характеризують рівень теоретичної і практичної підготовки керівника, навикки - його вміння виконувати метаспрямовані дії з високими результатами; модель поведінки - способи дій керівника, що базуються на основі досвіду, із задоволення тієї або іншої потреби в умовах ситуації, що склалася (складається).



Блок “модель поведінки” справляє визначальний вплив на встановлення меж реальних можливостей з урахуванням відповідної ситуації. Це пояснюється тим, що модель поведінки є складовою галузі особливих категорій, притаманних діяльності керівника. Наприклад, нерішучому керівникові неможливим може здаватися значно більше, ніж це є насправді. Наслідком цього будуть невикористані можливості наявного у його розпорядженні потенціалу або ж істотні помилки в його використанні. Талановитий керівник може знайти інноваційний спосіб вирішення поставленого завдання в умовах кризової ситуації, коли використання відомих способів може бути неефективним.

Метавизначальний і метазабезпечувальний процеси мають бути погоджені між собою, що і здійснюється в результаті аферентного синтезу (термін уведений академіком П.К. Анохіним). У процесі аферентного синтезу керівник повинен зіставити й погодити потенційну сукупність предметів потреби, що перебуває в полі його інтересів, з реальними можливостями в ситуації, що склалася (складається), в результаті чого ним формулюється (конкретизується або уточнюється, у випадку попередньо поставленого завдання) потрібний результат майбутніх дій - мета, альтернативні варіанти її досягнення, і встановлюється сукупність критеріїв, які системно відображають мету у випадку її багатокomпонентності та необхідні в подальшому для будування оціночної (цільової) функції.

Альтернативи оцінюються з використанням блоку “критерії” (оперативність, стабільність, вартість, ризик тощо) і з урахуванням наявного резерву часу. Результати оцінки передаються до блоку прийняття рішення, що характеризує здійснення керівником вольового акту з визначення доцільного варіанта майбутніх дій. В результаті прийняття рішення керівником встановлюються також цільові нормативи (рівень затрат, величина прибутку і т.д.), необхідні для здійснення процесу контролю.

На основі прийнятого рішення керівник організації формулює конкретні завдання підлеглим організаціям (або підрозділам), що беруть участь у досягненні мети. Виконання поставлених завдань здійснюється в процесі діяльності (наукової, господарської, політичної і т.д.) організацій (або підрозділів) за безпосередньої участі керівника управління реалізацією рішення, в результаті чого у нього нагромаджується необхідний досвід, здійснюється вплив на ситуацію (якщо це можливо), що приводить до змін в елементах внутрішнього або зовнішнього середовища організації, а також вдосконалюється структура сил і засобів організації (або підрозділів), покращуються їх якісні й кількісні характеристики.

Таким загалом має бути доцільний механізм вироблення і прийняття управлінського рішення в системі державного управління.

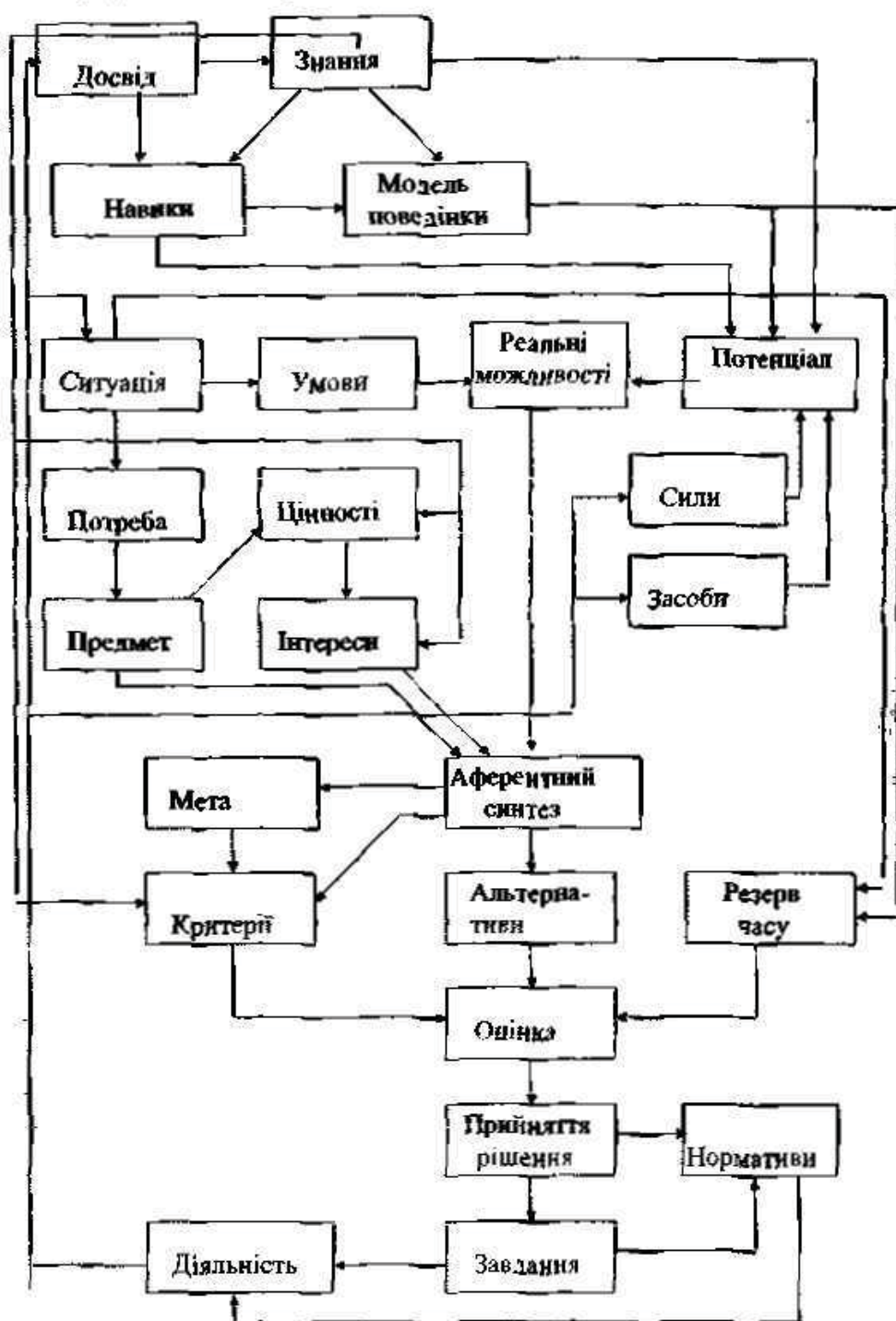


Рис. Модель формування управлінського рішення

## Управлінські акти і процедури у розвинутих країнах

Сутність державного управління як цілеспрямованого організуючого і регулюючого впливу держави на поведінку, свідомість і діяльність людей зумовлює і форму цього впливу. Виконавчо-розпорядчий і підзаконний характер управління виявляє себе передусім у правозастосуванні й правотворчості. Відтак, державно-управлінські впливи набувають переважно правової оболонки, втілюючись в нормативних та індивідуальних актах, адміністративних договорах, рішеннях судових або квазісудових інституцій, адміністративних циркулярах. Водночас, певні управлінські впливи на суспільні процеси держава може справляти і предметною діяльністю через надання певних послуг.

Однак масштабність впливу звичайно пов'язана із прийняттям загальнообов'язкових актів. Не можна звести всю діяльність апарату управління (як діяльність виконавчу) лише до правозастосування, тому що останнє, особливо на вищих щаблях управлінської ієрархії, невід'ємне від правовстановлення. А відносно більша незалежність адміністративних органів від впливу населення (порівняно з представницькими інституціями) стимулює їх нормотворчість.

Відомі правознавці Л.Дюгі, Г.Єллінек, М.Оріу ще понад сто років тому відзначали, що загальнообов'язковість, притаманна як парламентському статуту, так і адміністративній постанові, певною мірою об'єднує різні за джерелом правовстановлення і предметом регулювання нормативно-правові акти. Тож визначалася відмінність між законом у матеріальному розумінні - актом, що регулює права та обов'язки громадян, незалежно від того, ким він виданий, і законом у формальному розумінні - актом, виданим законодавчим органом.

У країнах, де правові системи належать до правової сім'ї "загального права", видання актів, що стосуються прав і обов'язків приватних осіб, розглядається як прерогатива парламенту. Тож будь-який подібний акт, виданий органом управління, юридично вважається актом делегованого законодавства. Відтак

за парламентом зберігається необмежене право скасувати такий акт. Утім, в результаті застосування в цих країнах принципу постійної підтримки уряду з боку парламенту (парламентської більшості) подібне скасування можливе на практиці лише внаслідок політичних розбіжностей усередині самого уряду.

В державах, де правові системи належать до правової сім'ї романо-германського права, до делегованого законодавства зараховують акти, видані урядом за певних обставин (попереднє доручення (делегування) парламентом або самостійне прийняття урядом з наступним підтвердженням), у певних межах (як правило, окрім питань зміни конституції, прийняття бюджету, встановлення податків), на певних умовах (поточний або прикінцевий парламентський контроль, можливість паралельної нормотворчості уряду і парламенту), що можуть змінювати, скасовувати або замінити чинні закони.

Делегування законодавчих повноважень уряду передбачено основними законами Венесуели (пп. 6, 10, 11, 14 ст. 190), Данії (§ 23), Індії (ст. 123), Іспанії (ст. 82-86), Італії (ст. 76-77), Мексики (ст. 131), Німеччини (п. 1 ст. 80), Франції (ст. 38), Швеції (§ 11-12 гл. 8), інших країн. Акти, видані у порядку делегування повноважень, відрізняються від звичайних законів назвою - тимчасові закони (Данія), укази (Індія), декрети (Італія), постанови (Німеччина), ордонанси (Франція), розпорядження (Швеція). В Іспанії розрізняються законодавчі декрети, видані на підставі попереднього доручення парламенту, і декрети-закони, які приймаються в екстрених випадках і повинні підтверджуватися парламентом.

Поряд із виданням актів з питань, зарахованих до сфери парламентського регулювання, адміністрація в багатьох зарубіжних країнах видає також акти регламентарної влади. Право адміністрації на самостійну нормотворчість традиційно розглядалося як необхідне. Ще Д.Лок відзначав важливість прерогативи видання регулятивних актів виконавчою владою. Г.Єллінек у праці "Закон і постанова" (1887 р.) зазначав: "Ніяка влада неможлива без певної частки вільної, себто власної ініціативи. Тож укази служать не тільки виконанню законів, але й для вираження власної самостійної волі уряду і зміст таких указів не визначається, а тільки обмежується законом". Такий погляд обстоював і відомий російський юрист М.Коркунов ("Указ і закон", 1894 р.), звертаючи увагу на роль звичаю і практичних потреб управління у становленні регламентарної влади.

Важливою передумовою широкого здійснення регламентарної влади є наявність вичерпних (закритих) переліків питань, що підлягають врегулюванню виключно законами. Таким чином, усі інші питання розглядаються як віднесені до сфери урядової нормотворчості. Такий закритий перелік повноважень федерального конгресу встановлений основним законом США. Та найбільше прагнення обмежити сферу регулювання парламентським законом знайшло вияв у Франції в Конституції 1958 р. Однак, як відзначав Ф. Ардан, надалі жодна із зацікавлених сторін не стала в цьому питанні вимагати неухильного виконання волі творців основного закону. На практиці виконавча влада внаслідок зростання масштабів і складності завдань, вирішення яких покладається на неї, схильна не стільки виокремлювати певні сфери суспільного життя для власного регламентування, скільки мати максимально широкий доступ до участі в законодавчому процесі.

Значною є нормотворчість розгалуженої мережі органів управління в межах власної компетенції. Приміром, відповідно до Закону про адміністративну процедуру США 1946 р. однією з ознак адміністративної установи є її уповноваження на остаточні та обов'язкові для виконання дії, що стосуються прав і обов'язків приватних осіб. У Німеччині установа, що видає акти управління за Законом про адміністративну процедуру 1976 р., повинна мати певні ознаки: бути наділеною владними функціями і необхідними для функціонування елементами, організаційною самостійністю, певним місцем у системі управління, мати внутрішній статут, виданий у встановленому порядку.

Форми правових актів різноманітні. Президент США видає виконавчі накази, правила, прокламації, воєнні накази, директиви, інструкції. У Канаді узаконеними знаряддями впливу є правило, наказ, припис, постанова, інструкція, форма документів, тариф витрат і зборів, патент, уповноваження, гарантія, проголошення, підзаконний акт, резолюція тощо.

Адміністративна процедура в кожній країні має помітну національну специфіку. Наприклад, у США серед елементів процедури: подання петицій про видання, зміну або скасування нормативного акта; попереднє повідомлення про підготовку адміністративно-правового акта; надання вільного доступу до матеріалів установ; консультації, конференції і дорадчі комітети; публічні слухання (формальні або неформальні); реєстрація і публікація акта.

Попереднє повідомлення про видання адміністративного акта як елемент адміністративної процедури вперше було запроваджено у Великій Британії (Закон про публікацію адміністративних актів 1893 р.). У 1946 р. Велика Британія відмовилася від попереднього повідомлення, та цього ж року його було запроваджено в США. Попереднє повідомлення передбачає публікацію у “Федерал реджістер” (не менше, аніж за п’ять днів до видання акта) інформації про час, місце і характер нормотворчої процедури; акт, яким нормотворче повноваження надає; мету або зміст акта, або виклад проблеми, що вивчається у зв’язку з його підготовкою. Законом встановлено певні обмеження стосовно цього елемента процедури, але на практиці багато федеральних відомств здійснюють попереднє повідомлення і тоді, коли від нього загалом могли ухилитися.

Окрім нормативних та індивідуальних актів засобом управління є й адміністративно-правовий договір, коли сторони не зв’язані субординаційними відносинами. В сучасній Франції, наприклад, сферою застосування адміністративного договору є передусім розподіл публічних підрядів, публічних поставок і публічних служб. У Німеччині виокремлення публічно-правових договорів пов’язане з розмежуванням публічно-правових і приватно-правових відносин.

Прийняття обов’язкових до виконання актів в умовах демократичного суспільства незмінно пов’язується з існуванням можливості їх оскарження. Саме як інструмент захисту суб’єктивних прав громадян від свавілля адміністрації виникла адміністративна юстиція. Про її існування можна говорити лише тоді, коли вирішення адміністративно-правових спорів здійснюється спеціальним юрисдикційним органом, що діє в межах відповідної судової процедури. Існує також квазісудова форма, коли ці спори вирішуються не спеціальними судами, а спеціалізованими органами управління, відокремленими, однак, від активної адміністрації, з дотриманням низки процесуальних вимог (гласність, змагальність, можливість висловлення позиції, винесення вмотивованого рішення, можливість оскарження).

Організація адміністративної юстиції у Франції включає адміністративні трибунали, які розглядають усі адміністративно-правові спори у підвідомчих їм округах, і Державну раду як апеляційну інстанцію, котра в деяких випадках може розглядати спори як перша інстанція (оскарження Президентом респуб

ліки акта міністра). Проте організаційна стрункість та уніфікація процесуальних правил межують із повільністю розгляду скарг і обмеженістю доступу громадян.

В адміністративній юрисдикції Німеччини виокремлюються три інстанції: адміністративний суд, вищий адміністративний суд землі, Федеральний адміністративний суд. В окремих питаннях вищий адміністративний суд землі і Федеральний адміністративний суд можуть виступати судами першої інстанції. Окрім того, існують суди спеціальної адміністративної юрисдикції: фінансової (спори щодо податків і мит) та соціальної (спори стосовно соціального страхування). Адміністративні суди приймають скарги тільки у випадку попереднього оскарження за адміністративною ієрархією.

У Великій Британії і США значного поширення набули квазісудові органи, які помітно виграють порівняно із загальними судами за вартістю процедури, більшою доступністю, терміном вирішення спорів, наявністю у складі трибуналів фахівців з конкретних галузей управління, звільненням від більшості формальностей загального судочинства. При цьому в США квазісудова юстиція представлена незалежними агенціями, у Великій Британії її органи створюються у відомствах їх керівниками за погодженням з лордом-канцлером.

Важливою складовою поліпшення якості державного управління у розвинутих країнах останнім часом стало постійне вдосконалення процедури надання організаціями державного сектора послуг клієнтам (виплати або отримання платежу, надання поради або інформації, освітніх або транспортних послуг, послуг зв'язку, забезпечення медичним обслуговуванням, допомога інвалідам, прогноз погоди, особиста безпека тощо). В публікації ОЕСР "Управління як надання послуг, громадськість як клієнт" (1987 р.) визначаються наступні компоненти надання послуг як процесу реагування на потреби громадськості: відкритість, залучення клієнтів, задоволення потреб клієнтів, доступність. У багатьох країнах прийнято відповідні акти, що націлюють державний апарат на підвищення якості надання послуг. Зокрема, у Бельгії прийнято "Хартію прав споживачів державних послуг" (1992 р.), у Великій Британії - "Хартію прав громадян" (1992 р.), у Канаді - "Ініціативу стандартів якості" (1992 р.), у Португалії - "Хартію дотримання якості при наданні державних послуг" (1993 р.), у Франції - "Хартію державних послуг" (1992 р.).

Для належного забезпечення державного управління велике значення має врегульованість процедур бюджетування. Наприклад, у Німеччині, відповідно до ст. 9 Закону про забезпечення економічної стабільності та зростання 1967 р., "управління федеральним бюджетом базується на фінансовому плані, що охоплює п'ятирічний період". З огляду на це у встановлених обсягах гарантується фінансування пріоритетних програм незалежно від тих чи інших політичних змін.

Підготовка і прийняття бюджету в Німеччині здійснюється наступним чином. У грудні федеральні відомства одержують настанови міністерства фінансів. У лютому-березні федеральні міністерства і незалежні агенції подають свої пропозиції, з приводу яких протягом лютого-червня міністерство фінансів проводить необхідні консультації. У червні-липні приймається рішення федерального уряду і в серпні проект надходить у бундестаг. У вересні в бундестазі має відбутися перше читання, остаточно документ приймається у листопаді-грудні й надходить до бундесрату. Протягом 12 місяців передбачена робота над складанням бюджету на наступний фінансовий рік у Швеції, а в США цей термін становить 18 місяців.

У зарубіжних демократіях існує сувора бюджетна дисципліна. Зокрема, у Великій Британії всі доходи, одержані будь-яким центральним відомством, передаються до Англійського банку і вносяться на рахунок міністерства фінансів у розділ "Консолідований фонд". Кошти витрачаються тільки з дозволу парламенту. Контролер, перебуваючи на утриманні з Консолідованого фонду, має право відмовляти в наданні кредитів без належного законодавчого забезпечення і перевіряти урядові звіти про витрачання коштів. Контролер не підпорядкований міністрам, але щорічно подає звіт до комітету з публічних рахунків палати громад.

Оскільки парламентська система управління створює певні можливості для перерозподілу коштів протягом бюджетного року, в Канаді запроваджена т. зв. "система кишень", коли кошти виділяються не окремому міністерству, а групі споріднених відомств.

Досвід продуктивної управлінської діяльності, набутий у розвинутих країнах, безперечно має національну своєрідність здійснення державного управління. Водночас, необхідним є його осмислення і використання з огляду на відсутність вітчизняного досвіду управлінської діяльності, адекватного умовам політичної та ідеологічної різноманітності.



## Законність у державному управлінні

У теорії і практиці державного управління ще в недавньому минулому законність розуміли переважно як “неухильне виконання законів і відповідних до них інших правових актів органами держави, посадовими особами, громадянами і громадськими організаціями”. Та подібне розуміння законності залишало осторонь питання щодо наявності необхідних законів і відображення у них потреб об’єкта управління.

Будь-який закон при найширшому прагненні законодавця врахувати усі обставини і чинники, за яких даний закон буде застосовуватися, неминуче постає набором норм загального характеру, розрахованих на застосування невідомими людьми і за невизначених обставин. Відтак закон не може існувати без законності - системи юридичних правил, норм, засобів і гарантій, з відповідними державними структурами, покликаної забезпечити практичну реалізацію законів та правових актів, що їм відповідають (Г.Атаманчук).

Принцип законності в державному управлінні можна визначити як зв’язаність адміністрації законом. Елементами принципу є не тільки обов’язок органів управління діяти відповідно до закону, про що звичайно йдеться, але й обов’язок виявляти ініціативу для забезпечення виконання закону (Г.Бребан). Принцип виявляє себе у верховенстві закону, неухильному дотриманні законів та відповідних їм нормативно-правових актів органами держави, посадовими особами й окремими громадянами. Однак недостатньо проголосити принцип підпорядкування адміністрації закону. Як відзначали Р.Давід і К. ЖофFRE-Спінозі, повагу до права легше прищепити приватним особам (держава тут може відігравати роль арбітра), аніж державі - носію влади. Необхідною є наявність особливих органів, процедур і політичних умов, які б зобов’язали адміністрацію діяти відповідно до закону і припиняти незаконні дії.

Законність як метод у державному управлінні - це сукупність способів, прийомів і засобів, за допомогою яких управлінська діяльність уводиться в річище закону, спрямовується на його виконання, причому в установленій законом формі і визначеними законом методами. У забезпеченні закону важливою є як матеріальна, так і процесуальна сторона. Тому в багатьох країнах прийнято спеціальні акти про адміністративну процедуру. В США з 1946 р. діє федеральний закон про адміністративну процедуру (в 1966 р. кодифікований та інкорпорований до Титулу 5 Зводу законів США) і відповідні закони штатів, у Німеччині - федеральні закони про адміністративну процедуру і про виконання розпорядчих актів управління. В Україні наочною є необхідність подолати наявну практику применшення значення процесуальних норм адміністративного права в організації управлінської діяльності. У практиці чітке закріплення процедур для органів управління має таке ж суттєве значення, як, наприклад, і для судової діяльності, навіть незважаючи на те, що управлінська діяльність потребує значно більшої оперативності та свободи міркування (В.Лвер'янов і О.Крупчан). Тож сьогодні активно ведеться підготовка Адміністративного, Адміністративно-процесуального й Адміністративно-процедурного (процедурального) кодексів.

Законність як режим (стан) у державному управлінні - порядок, коли діяльність і поведінка державних органів, посадових осіб, юридичних осіб та окремих громадян перебувають виключно в межах чинних законів і нормативно-правових актів, що їм відповідають. Складність забезпечення режиму законності в управлінській практиці зумовлена, передусім, розгалуженістю апарату управління і неминучістю внесення суб'єктивного моменту у сприйняття, інтерпретацію і застосування правових норм. Апарат управління часто-густо обізнаний із правовими нормами за відповідними роз'ясненнями, а в багатьох випадках прагне здійснювати правозастосування в межах і відповідно до цих роз'яснень. Тим часом об'єктивно існує певна відмінність між нормативними актами й адміністративними циркулярами (роз'яснення, методичні рекомендації), що містять розуміння норми органом управління і бачення її застосування.

Законність у державному управлінні формується у певній системі координат (Г.Атаманчук). З одного боку, відбувається логічне моделювання бажаних суспільних відносин і закріплен

ня його в законодавчих нормах. З другого - є реальний правопорядок як система стабільних правових зв'язків і відносин, що існують між людьми та їх об'єднаннями і забезпечують їх потреби, інтереси й цілі, сприяють раціоналізації і гармонізації суспільного розвитку. На формування правопорядку великий вплив справляють правові норми. Великий, але далеко не завжди визначальний. Свого часу Р.Давід підкреслював вплив історичних традицій на роль права у колишньому Радянському Союзі: західний обиватель може надзвичайно гостро критикувати закони, але не може уявити собі ситуацію, коли він був би змушений обходитися без законів; натомість ще в дореволюційній Росії для широких верств населення помітною була перевага норм моралі.

Сьогодні на пострадянському просторі досить поширеним є протиставлення законності, з її вимогами дотримання матеріальних і процесуальних норм законів, доцільності - умовами місця, часу, інтересів, ресурсів прийняття управлінських рішень і здійснення управлінських дій. Але розглядаючи законність і доцільність як, відповідно, прояви загального й особливого, типового й унікального, Г.Атаманчук наголошує, що загальне, типове завжди виникає як сума і результат особливо-го, унікального. Тоді ігнорування закону в практичній діяльності органів управління неминуче ставить під сумнів сенс самого існування закону як такого. Як слушно зауважує С.Рябов: "Якщо ж у суспільстві офіційно визнається, що деяких з нині чинних законів можна не дотримуватися, то хто переконає людей, коли нарешті будуть прийняті "правильні" закони, що їх треба дотримуватися?"

Забезпечення законності в державному управлінні має певні особливості:

а) на апарат управління покладається завдання забезпечити дотримання юридичних норм величезною кількістю суб'єктів права, при цьому в умовах існування різноорієнтованих суспільних інтересів неминучими є розбіжності у сприйнятті правових норм і спроби чинити опір (у тому числі організований) їх реалізації;

б) законність як панування закону у відносинах між владою та особистістю тривалий час ігнорувалася, саму законність розуміли скоріше як виконавчу дисципліну, що для громадян означало обов'язок виконувати приписи чиновництва, які не визнавалися реальним народним волевиявленням.

Законності в державному управлінні притаманні певні властивості. Вона, на думку Г.Атаманчука, має бути:

1) єдиною, охоплювати всю державу - як органи державного управління, так і окремих громадян, стосуватися всіх і зобов'язувати кожного; всі суспільні відносини, що потребують законодавчого врегулювання, повинні врегульовуватися відповідним чином, не має бути прогалин у цьому регулюванні;

2) одноманітною - закон повинен однаково сприйматися, витлумачуватися і здійснюватися, неприпустиме відмінне застосування конкретної правової норми в однотипних правовідносинах;

3) рівною - всі суб'єкти права мають бути рівними перед законом, однопорядкові суб'єкти управління мають наділятися за одним і тим же нормативно-правовим актом рівним обсягом повноважень та обов'язків. Не можуть бути відмінними права та обов'язки громадян, які мають у державному управлінні тожний конкретизований статус;

4) гарантованою - потрібні соціальні та юридичні механізми, що гарантують якісне застосування правових норм.

Законність у державному управлінні забезпечується виключно системою зусиль.

Передусім слід застерегти від розуміння законності виключно як силового механізму дотримання будь-якого ціною матеріальних і процесуальних вимог закону. Можливості силового тиску обмежені. В недавньому минулому і сьогодні можна знайти чимало прикладів, коли значні організаційні зусилля, спрямовані на проведення тих чи інших рішень, не спрацьовували. До того ж, в умовах демократичної держави перед носіями влади, що спираються передусім на авторитет сили, а не на силу авторитету для досягнення окремих управлінських цілей, можуть постати серйозні проблеми з боку інститутів громадянського суспільства.

Механізми і засоби забезпечення практичної реалізації законів, як і самі закони, мають певний соціологічний зміст. Закон слід розглядати не тільки як формальну вимогу законодавця, навіть держави у цілому, а передусім як об'єктивну необхідність підтримки суспільства в стані розвитку. Тому головними завданнями в процесі забезпечення законності є як об'єктивізація законодавства (втілення законів у життя), так і об'єктивування законотворчості (напрацювання актуальних і перс

пективних законів) (Г.Атаманчук). Друге завдання є особливо важливим, оскільки законність - це наявність передусім достатньої кількості юридичних норм, а вже потім їх суворе дотримання всіма суб'єктами права.

Система юридичних норм, закріплена в законах, має відповідати об'єктивним закономірностям суспільного життя, бути повною, розгалуженою (охоплювати всі сфери життя суспільства), диференційованою (люди відрізняються), внутрішньо узгодженою і достатньо стабільною.

У громадській думці досить поширеним є сприйняття законів у системі координат: "поганий закон" - "добрий закон". Однак в умовах демократичного суспільства і демократичних за своїм змістом процедур законотворення будь-який закон є відображенням існуючих суспільних інтересів. В умовах протистояння впливових, але різноорієнтованих, а то й антагоністичних інтересів безглуздо говорити про "правильний" або "добрий" закон. Те, що цілком задовольняє одних, абсолютно неприйнятне для інших. Щодо цього закон може бути тільки проявом, фіксацією певного суспільного балансу інтересів. При цьому закон неминуче стає віддзеркаленням найбільш впливових інтересів. За оцінкою В. Сіренка, саме механізм обліку й вираження інтересів у законодавстві є слабкою ланкою у взаємозв'язку публічної влади та групових інтересів, громадянського суспільства. Існує проблема відбиття в законодавстві кожного з найбільш поширених інтересів; оскільки важливість і поширеність інтересів є змінною величиною, то неминучим є конфлікт інтересів у законодавстві, глибина якого визначається як суперечністю суспільних інтересів, так і соціальною роллю носіїв цих інтересів, рівнем задоволеності їх очікувань, досконалістю (недосконалістю) інших механізмів узгодження суспільних інтересів.

В системі гарантій законності особливого значення набувають загальні й організаційні передумови забезпечення законності, а також внутрішній і зовнішній контроль за її дотриманням.

Серед загальних передумов забезпечення законності можна виділити політичні, економічні та ідеологічні.

*Політичні передумови* - демократичний режим з широкою політичною участю населення у суспільних справах. Свого часу М.Дюверже у праці "Політичні режими" підкреслював особливу роль визначення специфіки організації і функціону

вання політичних інститутів, принципів формування органів державної влади, розподілу компетенції між ними, ступеня і форм обмеження публічної влади суспільством.

*Економічні передумови* - досягнутий країною рівень добробуту переважної частини населення, наявність у держави певних матеріально-фінансових ресурсів. Як показує досвід розвитку людства, ставлення населення до приписів держави перебуває у найтіснішому зв'язку із спроможністю останньої забезпечити достатній рівень існування.

*Ідеологічні передумови* - політична і правова культура посадових осіб та громадян, адекватна умовам демократичної держави; правосвідомість, заснована на визнанні абсолютної цінності основних прав людини. Як відзначав Д.Істон, кожна держава намагається створити і закріпити у свідомості своїх громадян систему ідеалів та уявлень, "що допомагають членам системи інтерпретувати минуле, пояснювати сучасне, оцінювати майбутнє". Те, якою мірою громадяни поділяють основні цінності даної системи, виявляють повагу до її законів, є основним аспектом політичної культури. Високий рівень правової культури населення означає повагу до права і прагнення суб'єктів правовідносин діяти у визначених ним межах, узгоджуючи власні вчинки з вимогами юридичної норми.

Серед організаційних передумов забезпечення законності пріоритетного значення набуває розподіл державної влади, взаємозалежність підсистем державного управління. За висловом Р.Шарвена, розподіл законодавчої і виконавчої влади дав змогу "покінчити з традицією дискреційної адміністративної влади, змішуваної з владою політичною, і зобов'язати адміністрацію поважати закон". Наділення функціями управління завжди має поєднуватися із встановленням обсягів, видів, механізмів відповідальності.

Поряд із загальними й організаційними передумовами в системі забезпечення законності у державному управлінні важлива роль належить контролю, який можна розглядати як внутрішній (здійснюється в межах системи органів виконавчої влади) і зовнішній.

Потреба внутрішнього контролю за дотриманням законності в системі органів виконавчої влади зумовлена їх об'єктивною зацікавленістю в цьому. Адже за відпрацьованої системи законотворчості саме виконавчі органи постають ініціаторами і

розробниками законів. Саме органи управління, здійснюючи правозастосування, першими бачать те, які ці закони, ким і в чийх інтересах використовуються на практиці; якими є їх чесноти та недоліки. Ігнорування законів органами виконавчої влади створює небезпечні прецеденти для неї самої, оскільки підриває ставлення до її власних нормативних актів, а поширення правового нігілізму є вкрай небезпечним засобом руйнації державного управління, оскільки останнє здійснюється переважно у правовій формі.

Законність у системі виконавчої влади забезпечується як внутрісистемним, так і внутріорганізаційним контролем. Внутрісистемний контроль здійснюється відповідно до ієрархічної будови органів виконавчої влади органами вищого рівня. Окрім того, в структурах виконавчої влади здійснюється внутріорганізаційний контроль законності, який покладається на спеціалізовані підрозділи або особи (юридичні служби, юрисконсульти). Зокрема, відповідно до Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України (п.п. 14, 21 р. VI) правову експертизу проектів постанов уряду здійснюють Міністерство юстиції та юридичний департамент Секретаріату. За п. 28 Типового регламенту місцевої державної адміністрації здійснення таких експертиз покладено на працівників юридичної служби.

Важливою гарантією законності є зовнішній контроль. Основною формою зовнішнього контролю слід вважати судовий нагляд за законністю дій адміністрації. Судовий нагляд за законністю в державному управлінні включає: розгляд скарг організацій; розгляд вимог і протестів органів державної влади про визнання незаконними актів управління; перевірка законності актів управління при розгляді конкретних справ; розгляд справ про злочини працівників апарату.

Судовий контроль за законністю управління закріплено ч. 2 ст. 55 Конституції України. Ст. 56 Основного Закону передбачає відшкодування за рахунок держави матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. Закон про звернення громадян встановлює, що можуть бути оскаржені рішення, дії чи бездіяльність, внаслідок яких: порушені права й законні інтереси або свободи громадян; створені перешкоди для здійснення громадянами їх прав і законних інтересів або сво

бод; незаконно покладені на громадянина певні обов'язки або він незаконно притягнутий до відповідальності.

Водночас, право на судовий захист певною мірою обмежують: доступність судів; об'єктивність і неупередженість суддів; потреба мати матеріально-фінансові можливості для того, щоб витратити час на судовий розгляд; необхідність знати про існування певного права і можливість його здійснення; побування з приводу небажаних наслідків звернення до суду.

Важливою є роль прокурорського нагляду за законністю в управлінні. Саме ця функція була головною у діяльності прокуратури в умовах монопартійного режиму (див., зокрема, ст. 164 Конституції СРСР 1977 р.). Прокурорський нагляд є квазі-судовою формою контролю, оскільки прокурор в односторонньому порядку визначає незаконність рішень, дій або бездіяльності органів влади та посадових осіб і звертається з відповідними протестами. Конституція України 1996 р. передбачила існування прокурорського нагляду за законністю "до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів контролю за додержанням законів" (п.9 р. XV).

В умовах функціонування парламенту на постійній основі, формування спеціалізованих парламентських органів - Рахункової палати й Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини - у забезпеченні законності помітнішою стає роль парламентського контролю.

До форм зовнішнього контролю за дотриманням законності слід зарахувати також президентський контроль. Роль глави держави у здійсненні контрольних функцій визначається як його роллю гаранта Основного Закону, так і наявністю у нього повноважень скасовувати акти Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голів місцевих державних адміністрацій (ч.2 ст. 102, п. 16 ст. 106, ч. 8 ст. 118).



## Бюрократія і бюрократизм у державному управлінні

У спеціальній літературі поняття “бюрократія” використовується в кількох значеннях: 1) структурно необхідна система з реалізації діяльності, пов’язаної з державним управлінням; 2) чиновництво як соціальна група; 3) управлінський апарат, що складається з призначених та ієрархічно організованих чиновників, діяльність яких є підзаконною, але водночас закритою для широкого загалу.

Бюрократія як суспільне явище осмислювалася переважно в руслі двох принципово відмінних підходів - функціонального і дисфункціонального. При цьому останній помітно домінував - вже саме виникнення та поширення поняття “бюрократія” відбивало дисфункціональний погляд на неї.

“Критична” концепція К.Маркса є одним із перших цілісних втілень дисфункціонального підходу. У працях К.Маркса значною мірою акумульовано критичне ставлення до бюрократії наприкінці XVIII - у першій половині XIX ст. Основними рисами бюрократичної організації вважалися: підміна публічного інтересу приватним (державного - інтересом конкретного чиновника); неспроможність вирішувати серйозні проблеми суспільства; спотворене сприйняття дійсності та відрив від неї; корпоративність, кар’єризм як спосіб життя; зазіхання на монопольну компетентність; формалізм. Бачення бюрократії як організму-паразита значною мірою ґрунтувалося на ідеї відмирання держави у майбутньому.

Однак в міру істотного розширення функцій держави, зростання потреби у кваліфікованому чиновнику в суспільній думці зростає усвідомлення обмеженості виключно дисфункціонального погляду на бюрократію. Набула поширення концепція “раціональної” бюрократії, підвалини якої були закладені В.Вільсоном і М.Вебером наприкінці XIX - на початку XX ст.

За М.Вебером, з утвердженням раціональної бюрократії вирішення поточних управлінських справ перейшло до компетентних і неупереджених виконавців, відповідно до встановле

них норм і процедури. Бюрократія визначалася як організація “з пірамідальною структурою влади, яка використовує силу дії універсальних і деперсоніфікованих правил, щоб підтримувати цю структуру, і яка приділяє головну увагу недискреційним аспектам управління”. Основа раціональності бюрократичної організації вбачалася передусім у деперсоніфікованості її функціонування. Водночас виділялися й інші переваги бюрократичної організації: точність, швидкість, стабільність, компетентність, наступність, єдність, чітка субординація, зменшення конфліктів та матеріальних і людських затрат.

В американській управлінській науці подібні погляди обстоював В.Вільсон, який у праці “Дослідження адміністрації” (1887 р.) розглядав ефективне управління як необхідний чинник модернізації цивілізації. Вказуючи на структурну схожість усіх сучасних йому урядів, В.Вільсон вважав наявність єдиного керівного центру в будь-якій системі управління необхідною передумовою її ефективності та відповідальності. Підкреслювалася важливість відокремлення управління від політики. Особливе значення надавалося професійності службовців. Поряд із В.Вільсоном та М.Вебером, в цей час досліджували бюрократію як раціональне і необхідне явище й інші автори. Так, політико-адміністративна дихотомія (відокремлення управління від політики) обґрунтовувалася у працях Ф.Гуднау “Політика і державне управління” (1900 р.) та А.Шардона “Адміністративна влада” (1912 р.),

Однак вже у 30-х роках наочною стала практична нереалізованість прагнення зробити чиновника лише слухняним виконавцем, залежність адміністрації від зовнішнього середовища, що й відобразила “реалістична” концепція бюрократичної організації.

Ч.Барнард (“Функції керівника”, 1938 р.) охарактеризував неформальну природу організацій, звернувши увагу на потребу в особистих і людських взаємовідносинах, що існує поза формальною бюрократичною та ієрархічною структурою організації. Г.Саймон (“Адміністративна поведінка”, 1947 р.) відзначив, що “жодна формальна організація не може ефективно діяти без відповідної неформальної організації”. Проголошувалося завдання не усувати суб’єктивний чинник, а осмислити його і поставити на службу організації, зробити інструментом задоволення її потреб. Переосмисленню було піддано і взаємовідносини полі

тики та управління. Г.Саймон звернув увагу на технічну складність розмежування політики і управління. Л.Д.Вайт ("Вступ до вивчення публічної адміністрації", 1946 р.) доводив, що управлінські процеси нерозривно пов'язані з політикою, а самі політичні процеси неминуче виникають при здійсненні державного управління.

Слід відзначити, що поряд з осмисленням бюрократії у руслі функціонального підходу в другій половині ХХ ст. дисфункціональний підхід виявляв себе не тільки у наслідуванні К.Маркса. Е.Фром у праці "Мати чи бути?" (1976 р.) зазначав: "Люди почали усвідомлювати, що вони - лише гвинтики бюрократичної машини, і не хочуть більше миритися з цим відчуженням від участі у вирішенні власних проблем, з бюрократичним поглядом на тих, ким "управляють", як на речі, предмети володіння і розпорядження в руках "компетентних органів" і посадових осіб". У межах "дисфункціональної теорії" В.Остром і Д.Валдо висунули концепції альтернативних ієрархічно організованих бюрократії горизонтальних самовпорядкованих структур, безпосередньої участі громадян в управлінських процесах, прозорості адміністративної влади.

Якщо основні концепції бюрократії - спроби осмислити об'єктивно існуюче суспільне явище - виникли і набули поширення відносно недавно, то сама бюрократична організація як об'єктивно існуюче явище налічує незрівнянно довшу історію. При цьому є підстави говорити про існування східного і західного типів бюрократії.

Характерними рисами східного типу є ієрархія посад, певна відокремленість управлінців від суспільства, особливі вимоги до їх кваліфікації. Однак завданням бюрократії вважалося не задоволення публічних потреб, а пом'якшення негативних наслідків дії природних слабкостей людей з метою забезпечення влади монарха. На Сході не було корпоративізму як елементу бюрократичної організації, завдячуючи механізму атомізації чиновництва, який включав: постійний надлишок кандидатів на посади; обмеженість перспектив службової кар'єри; жорсткі заходи проти неформальних зв'язків; відсутність у чиновництва будь-яких гарантій проти свавілля; фінансова залежність не від встановленої платні, а від уміння витиснути максимум з підвладного населення; безпосередній зв'язок монарха з нижніми ланками управління як засіб нейтралізації вищого і середнього чиновництва.

В межах західного типу бюрократичної організації, на основі дослідження якого формувалися названі вище концепції бюрократичної організації, розрізняють англо-американський і континентальний підтипи. Для континентального підтипу характерним є те, що демократія утверджується значною мірою в умовах функціонування розвиненої бюрократичної організації. Для англо-американського підтипу притаманне формування бюрократичної організації в умовах значного розвитку демократичних інститутів, спрямованих на забезпечення прав особи. Як відзначав Г.Пітерс ("Політика бюрократії", 1976 р.), британська бюрократія "схильна бути менш жорсткою і деперсоніфікованою у цій індуктивній культурі, аніж у більш дедуктивній континентальній системі. Концепція індивідуальності й індивідуальних прав як один із компонентів емпіричної культури обтяжують роботу бюрократа і змушують його більше уваги приділяти специфіці, аніж загальним характеристикам тієї чи іншої справи".

Бюрократизм - це деструктивний, суспільно небезпечний ефект, що виникає в процесі функціонування бюрократичної організації (А.Оболонський). Бюрократизм означає: в політичній площині - надмірне розростання і безвідповідальність виконавчої влади; в соціальній - відчуження влади від народу; в організаційній - підміну змісту роботи формою; в морально-психологічній - деформацію ціннісних орієнтацій у носіїв бюрократичної свідомості.

Бюрократизацію держапарату значною мірою зумовлюють:

1. Чиновництво не може бути цілковито неупередженим, оскільки має власні інтереси й схильне використати для їх задоволення свого становища. В "Основах соціології" Г.Спенсер зазначав: "Справа не тільки в тому, щоб здійснювалася певна функція, а ... у годівлі тих, хто здійснює цю функцію; результат буде однаковий, коли функція зовсім не потрібна, або навіть шкідлива..."

2. Носії влади, приймаючи рішення, неминуче змушені звертатися за порадою і пропозиціями до компетентних фахівців. Відтак, працівники, не наділені повноваженням приймати рішення, можуть визначати їх зміст, не перебираючи на себе відповідальність. Як відзначав Дж. Лапаломбара ("Бюрократія і політичний розвиток"), однією з реальних небезпек навіть для стабільного демократичного суспільства є захоплення політичної влади бюрократією. У країнах, де демократичні інститути і

процедури перебувають у процесі становлення, посилення впливу бюрократії перешкоджає самому розвитку незалежної політичної влади.

3. Імперативом розвитку бюрократичної організації є її схильність до саморозростання. За “законами Паркінсона” - “усяка адміністративна одиниця схильна жити для себе самої і збільшувати як обсяг власних завдань, так і чисельність працівників, необхідних для їх виконання”. Цьому розростанню бюрократичного апарату не притаманне іманентне самообмеження. Спроби контролювати бюрократичний апарат з метою недопущення бюрократизму ускладнюються корпоративністю як атрибутом бюрократичної організації. Різноманітними шляхами усі, хто входить до складу адміністративних і контрольних органів, досить швидко об’єднуються між собою, але відокремлюються від суспільства.

4. Переродженню раціональної бюрократії сприяє її органічний недемократизм, значною мірою зумовлений монополією чиновника на виключну компетентність. У будь-якій сфері людської діяльності компетентність здебільшого йде пліч-о-пліч з авторитарним стилем діяльності. Переконаність у власній безпомилковості, яка раз у раз підживлюється практичними результатами, не сприяє формуванню іманентної потреби прислухатися до оточення. Повною мірою це стосується управління, де особливо велика ціна помилок і, відтак, значення професійно виважених, безпомилкових рішень.

5. Оскільки завданням чиновника є дотримання єдиних, обов’язкових і загальних для всіх формальних правил, то поступово це завдання перетворюється на самоціль. Зміст підміняється формою. Різноманітність суспільних форм починає “підганятися” під певний шаблон.

6. Бюрократизм підживлюється прагненням влади. Як відзначав Г.Саймон: “Сила і формальна влада як форма сили часто є корисним інструментом для досягнення своїх цілей”. Однак “входження” у владу, перетворене на самоціль, неминуче й істотно деформує свідомість працівників апарату управління. К.Поппер вважав, що “важко знайти людину, чий характер не розбещує влада”. За висловом лорда Ектона, “усяка влада псує людину, а абсолютна влада - псує абсолютно”.

Слід відзначити, що названі чинники зумовлюють переродження “раціональної бюрократії”, тоді як вітчизняне чинов

ництво значною мірою не відповідало і не відповідає веберівському розумінню цього поняття.

У радянські часи дії адміністративно-управлінської еліти були:

а) дуже тісно переплетені з політикою: йдеться не стільки про формальне підкреслення тих чи інших політико-ідеологічних якостей працівників, скільки про наділення працівників апарату управління дискреційною політичною владою;

б) недостатньо зв'язані нормами закону, хоч значних перешкод для перетворення доробку чиновника у закони і не існувало за тодішніх процедур законотворчості;

в) відверто персоніфіковані: результати управлінської діяльності значною мірою пов'язувалися з особистістю управління;

г) сповнені негативного ставлення до будь-яких проявів демократії та гласності.

В умовах незалежної України не відбулося помітних змін на краще. Спостерігається зниження професійності апарату управління внаслідок переміщення значної частини найбільш підготовлених до управлінської роботи фахівців у недержавний сектор економіки. Апарат став менш контрольованим, оскільки слабкість представницьких установ на всіх рівнях не дозволяє забезпечити належний контроль за гіпертрофованим розростанням управлінських структур. Істотно послаблюється контроль у самій системі виконавчої влади. В умовах дезорієнтованості суспільної свідомості, невпевненості у майбутньому, помітної дискредитації самої ідеї служіння державі, поповнення апарату управління професійно не підготовленими працівниками зумовлює помітний інтерес вітчизняної бюрократії до конвертації власних адміністративних позицій у матеріальні цінності. За цих обставин дедалі більшого поширення набуває користолюбний бюрократизм, в основі якого лежить свідоме прагнення за рахунок ускладнення формальних вимог процедури одержати відповідні дивіденди. Свавільля чиновництва до підвладного населення поєднується з відсутністю власної захищеності. В сучасних умовах державна служба є не службою державі, а є службою в конкретній державній установі, з якою кожен держслужбовець вступає в трудові відносини. Тож будь-яка трансформація цієї установи (а їх останнім часом не бракує ані в центрі, ані на місцях) може істотно позначитися на становищі працівників. Система стимулів зорієнтована не стільки на тих, хто приходить на держслужбу, скільки тих, хто готується її полишити.

Реальна боротьба з бюрократизмом в апараті управління вимагає посилення демократичних засад суспільної життєдіяльності. За сучасних умов важливо посилити вплив Верховної Ради на формування і функціонування уряду. Водночас, слід унеможливити втручання політичних структур з корисливою метою в управлінський процес, дрібну опіку службовців, втягування їх у політичну діяльність. Потрібен комплекс заходів, який би гарантував реальний соціальний захист державних службовців у поєднанні із жорстким контролем за результатами і наслідками службової діяльності, постійний і відкритий моніторинг чисельності та структури управлінського апарату. Нагальним є реформування управлінських процедур, спрямоване на їх спрощення, прозорість, зрозумілість. Необхідна значно більша деперсоніфікація державно-управлінських відносин, особливо пов'язаних із наданням громадянам і юридичним особам державно-управлінських послуг. Важливим засобом протидії бюрократичним деформаціям управлінського апарату є забезпечення законності. Потребує певної переорієнтації суспільна свідомість. І громадяни, і посадові особи мають сприймати використання владних повноважень не як ритуал, здійснення якого залежить від доброї волі чиновника, а як елемент задоволення суспільних потреб. Державний службовець має розглядатися не як приватний власник посади, а найманий працівник, що утримується коштом платників податків з метою задоволення спільних інтересів.

# Контрольна робота за модулем "Організаційно-правові засади державного управління"

## Варіант 1.

1. Наведіть визначення термінів: "парламент", "фракція", "міністерство", "апарат", "Адміністрація Президента України", "імпичмент", "територіальна громада", "система місцевого самоврядування в Україні".

2. На Ваш погляд, чи є дублювання державних функцій Кабінетом Міністрів України та Адміністрацією Президента України. Як воно проявляється?

3. Покажіть схематично структуру і визначте функції або повноваження органу державного управління, де Ви працюєте. Якщо Ви не є державним службовцем, визначте структуру і функції або повноваження міністерства (будь-якого) чи обласної (районної) державної адміністрації.

4. Місцеві державні адміністрації, на Вашу думку, є президентською чи урядовою вертикаллю? Чому?

5. Спрогнозуйте Ваше бачення відмінності між поняттями "бюрократія" і "бюрократизм".

6. Покажіть на конкретних прикладах причини нехтування законністю в державному управлінні.

## Варіант 2.

1. Наведіть визначення термінів: "постійний комітет парламенту", "тимчасова комісія парламенту", "виконавча влада", "уряд", "контрасигнування актів Президента України", "делеговане законодавство", "децентралізація влади", "орган самоорганізації населення".

2. Визначте позитивні й негативні сторони поєднання в м. Києві однією особою посад голови Київської міської державної адміністрації та Київського міського голови. Відповідь оформте у вигляді таблиці за зразком:

Позитивні сторони	Негативні сторони
-------------------	-------------------



3. Покажіть структуру і визначте функції або повноваження органу державного управління, де Ви працюєте. Якщо Ви не є державним службовцем, визначте структуру і функції або повноваження міністерства (будь-якого) чи обласної (районної) державної адміністрації.

4. Визначте юридичне закріплення і практичну реалізацію принципу стримувань і противаг у відносинах "Президент України - Верховна Рада України".

5. Розкрийте сильні й слабкі сторони адміністративної юстиції та адміністративної квазіюстиції як засобу забезпечення суб'єктивних прав громадян у сфері державного управління.

6. Охарактеризуйте структуру правового регулювання у тій сфері, де Ви працюєте.

### **Варіант 3.**

1. Наведіть визначення термінів: "глава держави", "Президент України", "Прем'єр-міністр України", "державний комітет", "Регламент Верховної Ради України", "законодавча ініціатива", "деконцентрація влади", "місцева державна адміністрація".

2. Визначте форми впливу Верховної Ради України на систему органів виконавчої влади в Україні.

3. Вкажіть структуру і визначте функції або повноваження органу державного управління, де Ви працюєте. Якщо Ви не є державним службовцем, визначте структуру і функції або повноваження міністерства (будь-якого) чи обласної (районної) державної адміністрації.

4. Відповідно до Конституції Автономної Республіки Крим визначте систему органів Автономної Республіки Крим. Дайте їм коротку характеристику.

5. Покажіть на конкретних прикладах основні складові процесу правового регулювання тих чи інших питань у тій сфері управління, де Ви працюєте.

6. Покажіть необхідність і засоби забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади.

#### **Варіант 4.**

1. Наведіть визначення термінів: “Кабінет Міністрів України”, “міністр” “місцеве самоврядування”, “комунальна власність”, “компетенція Президента України”, “органи, що забезпечують виконання Президентом України його повноважень”, “бікамералізм парламенту”, “депутатський імунітет”.

2. Спрогнозуйте, як впливатиме формування у Верховній Раді України парламентської більшості на ефективність функціонування всього механізму здійснення державної влади.

3. Зобразіть структуру і визначте функції чи повноваження органу державного управління, де Ви працюєте. Якщо Ви не є державним службовцем, визначте структуру і функції чи повноваження міністерства (будь-якого) або обласної (районної) державної адміністрації.

4. Визначте форми участі громадян України у здійсненні державного управління (беріть до уваги розуміння державного управління у вузькому значенні).

5. Визначте основні складові системи забезпечення законності в державному управлінні.

6. Покажіть власне бачення основних напрямків подолання бюрократизму в державному апараті.

## **Орієнтовний перелік питань із модуля “Організаційно-правові засади державного управління”**

1. Поняття “організації” в державному управлінні.
2. Організаційна структура державного управління.
3. Структура та побудова органу державного управління.
4. Загальна характеристика органу державної влади.
5. Форми і функції Президента України у здійсненні державного управління.
6. Форми і функції Верховної Ради України у здійсненні державного управління.
7. Кабінет Міністрів України: правовий статус і порядок формування.
8. Структура Кабінету Міністрів України.
9. Урядові комітети Кабінету Міністрів України.
10. Організація роботи Кабінету Міністрів України.
11. Види центральних органів виконавчої влади в Україні.
12. Структура центральних органів виконавчої влади в Україні.
13. Структура місцевих державних адміністрацій.
14. Порядок призначення на посади в місцевій державній адміністрації.
15. Внутріорганізаційна діяльність у місцевій державній адміністрації.
16. Допоміжний апарат органів державної влади: поняття та підстави виникнення.
17. Адміністрація Президента України як орган, що забезпечує діяльність глави держави.
18. Допоміжний апарат Верховної Ради України.
19. Допоміжний апарат Кабінету Міністрів України.
20. Поняття відповідальності в державному управлінні.
21. Види відповідальності органів державного управління.
22. Види відповідальності посадових і службових осіб у державному управлінні.
23. Поняття ефективності державного управління.
24. Фактори загальної соціальної ефективності державного управління.
25. Фактори ефективності організації та функціонування суб’єкта державного управління.
26. Суб’єкти оцінки ефективності державного управління.

27. Поняття стратегічного та ситуаційного управління.
28. Поняття правового регулювання в державному управлінні.
29. Нормативний аспект правового регулювання державного управління.
30. Предмет правового регулювання державного управління.
31. Метод правового регулювання державного управління.
32. Форма правового регулювання державного управління.
33. Структура правового регулювання державного управління.
34. Поняття законності в державному управлінні.
35. Законність у державному управлінні як метод, принцип і режим.
36. Законність і доцільність у державному управлінні.
37. Забезпечення законності в державному управлінні.
38. Поняття і характеристики громадянства.
39. Система закріплення прав і свобод громадян.
40. Правовий статус громадянина в державному управлінні.
41. Управлінський зміст звернень громадян.
42. Судовий і позасудовий захист прав громадян.
43. Законність у матеріальному і формальному розумінні.
44. Адміністративна юстиція і квазіюстиція.
45. Поняття бюрократії.
46. Основні концепції бюрократичних організацій.
47. Типи бюрократичних організацій.
48. Сутність бюрократизму.
49. Об'єктивні причини бюрократичних проявів у державному апараті.
50. Подолання бюрократизму в державному управлінні: проблеми і напрямки.

## **Список рекомендованої літератури**

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. - К.: Вікар, 1997 - С. 64.
2. Конституція (Основний Закон) України від 28.06.1996 р. // Відом. Верховної Ради України. - 1996. - №30. - Ст.141.
3. Регламент Верховної Ради України від 27.07.1994 р. // Відом. Верховної Ради України. - 1994. - № 35. - Ст. 338.
4. Закон України про місцеві державні адміністрації від 9.04.1999 р. // Відом. Верховної Ради України. - 1999 - № 20 - Ст. 190.
5. Закон України про місцеве самоврядування в Україні // Відом. Верховної Ради України. - К., 1997.
6. Закон України про столицю України - місто-герой Київ // Відом. Верховної Ради України. - 1999 - №11 - Ст. 79.
7. Конституція Автономної Республіки Крим // Уряд. кур'єр. - 1999. - № 6-7.
8. Закон України про Рахункову палату // Голос України. - 1998. - 23 січ.
9. Закон України про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. - К., 1997.
10. Закон України про Національний банк України. - К., 1999.
11. Закон України про Раду Національної безпеки і оборони України. - К., 1998.
12. Закон України про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим. - К., 2000.
13. Закон України про Верховну Раду Автономної Республіки Крим // Відом. Верховної Ради України. - 1998. - № 29. - Ст.191.
14. Закон України про комітети Верховної Ради України // Відом. Верховної Ради України. - 1995. - № 19. - Ст.134 (з наступними змінами і доповненнями - ВВР України. - 1998. - № 40-41. - Ст. 250).
15. Про Тимчасове положення про Фонд державного майна України: Постанова Верховної Ради України від 7 лип. 1992 р. // Відом. Верховної Ради України. - № 39. - Ст. 581.
16. Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України: Постанова Верховної Ради України від 13 жовт. 1995 р. (із змінами, внесеними постановою Верховної Ради України від 8 квіт. 1999 р.).

17. Про структуру апарату Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 20 квіт. 2000 р. - К., 2000.
18. Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України: Указ Президента України від 9 квіт. 1997 р. №314/97. - К., 1997.
19. Про Комісію при Президентові України у питаннях громадянства: Указ Президента України №746/94 від 9 груд. 1994 р. (із змінами і доповненнями: укази №275/96 від 22 квіт. 96 р. від 6 листоп. 1997 р. № 1254/97, від 13 жовт. 1998 р. № 1135/98, від 6. берез. 1999 р. № 238/99).
20. Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України: Указ Президента України від 19 лют. 1997 року № 159/97. - К., 1997.
21. Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України: Указ Президента України від 12 берез. 1996 р. №179/96. - К., 1996.
22. Про затвердження Положення про Постійного представника Президента України у Верховній Раді України: Указ Президента України від 25 лют. 1997 р. № 165 із змінами, внесеними згідно з Указами Президента України від 8 трав. 1998 р. № 436, від 24 груд. 1999 р. № 1616. - К., 1999.
23. Про Положення про Постійного представника Президента України у Кабінеті Міністрів України: Указ Президента України від 15 берез. 2000 р. № 466. - К., 2000.
24. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України №1573/99 від 15 груд. 1999 р. // Уряд. кур'єр. - 1999. - 17 Груд.
25. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України №1572/99 від 15 груд. 1999 р. // Уряд. кур'єр. - 1999. - 17 Груд.
26. Про склад Кабінету Міністрів України: Указ Президента України №1574/99 від 15 груд. 1999 року. - Уряд. кур'єр // 1999. - 17 Груд.
27. Питання Адміністрації Президента України: Указ Президента України від 29 груд. 1999 року № 1625. - К., 1999.
28. Тимчасовий Регламент Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 черв. 2000 р. № 915.
29. Питання Секретаріату Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 січ. 2000 р. № 88 (із змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів від 9 берез. 2000 р. № 466, від 9 берез. 2000 р. № 470).

30. Про Урядові комітети: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 лют. 2000 р. № 339. - К., 2000.

31. Про вдосконалення структури Служби Прем'єр-міністра України та Секретаріату Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 берез. 2000 р. № 466. - К., 2000.

32. Про Службу Прем'єр-міністра: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 берез. 2000 р. № 466. - К., 2000.

33. Про затвердження Тимчасового положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України та Тимчасового положення про Службу Прем'єр-міністра України: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 трав. 2000 р. № 761. - К., 2000.

34. Про затвердження Типового положення про урядовий орган державного управління: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 лют. 2000 р. № 386. - К., 2000.

35. Про затвердження Порядку спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 черв. 2000 р. № 965. - К., 2000.

36. Про затвердження порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 лип. 1999 р. № 1374. - К., 1999.

37. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 груд. 1999 р. № 2263. - К., 1999.

38. Про примірні переліки управлінь, відділів, інших структурних підрозділів Київської міської та районної у місті Києві державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 квіт. 2000 р. № 733. - К., 2000.

39. Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 трав. 2000 р. № 821. - К., 2000.

40. Про затвердження Порядку утворення структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації, не передбачених переліками, затвердженими Кабінетом Міністрів України, та введення додаткової посади заступника голови місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 черв. 2000 року № 957. - К., 2000.

41. *Авер'янов В.Б.* Органи виконавчої влади в Україні. - К.: ІнЮре, 1997. - (Б-чка "Нова Конституція України").
42. *Акофф Р.* Искусство решения проблем: Пер. с. англ. - М.: Мир, 1982. - С. 219.
43. Англо-український словник термінів і понять з державного управління / Укл. Г. Райт та ін.; Пер. В. Івашко - К.: Основи, 1996. - С. 128.
44. *Антонова В.П.* О некоторых проблемах административного права (По материалам "Лазаревских чтений") // Государство и право. - М., 1997. - № 6.
45. *Антонова Е.Г.* Государство как целостная система социального управления. - М., 1996.
46. *Артюшин Л.М., Машков О.А., Сивов Н.С.* Теория управления. - К.: КИВВС, 1995. - С. 628.
47. *Артюшин Л.М., Машков О.А.* Вероятностный анализ кибернетических систем. - К.: КИВВС, 1994. - С. 376.
48. *Атаманчук Г.В.* Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. - М., 1996.
49. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: Курс лекций. - М.: Юрид. лит-ра, 1997. - С. 399.
50. *Бачило И.Л., Мелюхин И.С., Салищева Н.Г., и др.* О концепции развития системы исполнительной власти в Российской Федерации // Государство и право. - М., 1996. - №6.
51. *Білоус А.* Політико-правові системи: світ і Україна: Навч. посіб. - К.: Асоціація молодих політологів і політиків, 1996.
52. *Бурчак Ф.Г.* Президент України. - К.: ІнЮре, 1997. - (Б-чка "Нова Конституція України").
53. *Винер Н.* Кибернетика (New York - London 1961) - М.: Сов. радио, 1968. - С. 326.
54. *Гуревич А.* Извлечет ли Украина уроки из минувшего десятилетия? // Зеркало недели. - 2000. - № 1 - 2 (274 - 275). - С.10.
55. Державна виконавча влада в Україні: формування і функціонування: Зб. наук. пр. / Кол. авт.; За заг. ред. Нижник Н.Р. - У 2 ч. - К.: Вид-во УАДУ, 2000.
56. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Моногр. / Кол. авт.; Відпов. ред. - Н.Р. Нижник. - К.: Вид-во УАДУ, 1997. - С. 448.
57. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В.Б.Авер'янова - К.: Юрінком Інтер, 1998.



58. *Джесксон Грейсон младший, Карла О'Делл.* Американский менеджмент на пороге XXI века: Пер. с англ. - М.: Экономика, 1991. - С. 319.
59. *Джонсон Р. Каст Ф., Розенцвейг Д.* Системы и руководство. - Изд. 2-е, дополнен.; Пер. с англ. под ред. Ю.В. Гаврилова. - М.: Сов. радио, 1971. - С. 648.
60. *Дружинин В.В., Конторов С.Д.* Идея, алгоритм, решение. - М.: Военздат, 1972. - 326 с.
61. *Дружинин В.В. Конторов Д.С.* Проблемы системологии. - М.: Сов. радио, 1976. - С. 296.
62. *Жак Зиллер.* Політико-адміністративні системи країн ЄС. - К.: Основи, 1996. - С. 419.
63. История менеджмента: Учеб. пособ.; Под ред. Д.В.Валого. - М.: ИНФРА, 1997. - 256 с.
64. *Клиланд Д., Кинг В.* Системный анализ и целевое управление: Пер. с англ. - М.: Сов. радио, 1974. - С. 280.
65. *Коваль Л.* Адміністративне право України. Курс лекцій. - К.: Основи, 1994. - 154 с.
66. *Колтаков В.М.* Методы управления - К.: МАУП, 1997. - С. 160.
67. Коментар до Конституції України. - К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1996.
68. Конституційне право України: Підручн. / За заг. ред. В.Ф.Погорілка. - К.: Наук. думка, 1999.
69. Конституція України - Основний Закон суспільства, держави, людини: Наук.-метод. реком. / Кол. авт.; Кер. авт. кол. проф. І.Ф.Надольний. - К.: Вид-во УАДУ, 1998.
70. Концепція Адміністративної реформи в Україні. - К.: Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, 1998.
71. *Крупчан О.Д.* Організація виконавчої влади в Україні. - К.: Вид-во УАДУ, 2001. - 135 с.
72. *Лагоша Б.А.* Методы и модели совершенствования организационных структур. - М., 1988.
73. Менеджмент в охороні здоров'я / Уклад. С.М. Шортел, А.Д. Калюжний - К.: Основи, 1998. - С. 556.
74. *Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента: Пер. с англ. - М.: Дело, 1992. - С. 702.
75. *Моисеев Н.Н.* Люди и кибернетика - М.: Мол. гвардия, 1984. - С. 224.

76. *Нижник Н., Машков О.А., Мосов С.* Контроль у сфері державного управління // Вісн. УАДУ. - 1998. - № 2. - С. 23-31.
77. *Нижник Н., Машков О.А., Мосов С.* Системний підхід до керівництва організацією: функція мотивації // Вісн. УАДУ. - 1997. - №1. - С. 132-137.
78. *Нижник Н. Р.* Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе // НАН Украины, Ин-т государства и права - К., 1995. - С. 207.
79. *Нижник Н.* Україна - державне управління, шляхи реформування. - К, 1997. - С. 71.
80. *Нижник Н.Р.* Державне управління в Україні: проблеми і перспективи // Вісн. УАДУ, 1996. - №1 - С. 102-116.
81. *Нижник Н.Р., Машков О.А., Мосов С.* Системний підхід до керівництва організацією: організаційна функція // Вісн. УАДУ. - 1997. - №2. - С. 22-27.
82. Там само. - 1997. - №3-4. - С. 22-28.
83. *Нижник Н.Р., Машков О.А.* Системний підхід в організації державного управління: Навч. посіб. / За заг. ред. Н.Р.Нижник. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 160 с.
84. *Нижник Н., Мосов С.* Механізм розроблення та ухвалення рішень у системі державного управління / Вісн. УАДУ. - 1998. - № 4. - С.35 - 39.
85. *Оболеньский О.* Теорія системного підходу в державному управлінні / Вісн. УАДУ. - 1996. - №3. - С. 151-158.
86. *Осмоловский В.В., Шудрий В.И.* Основы управленческой деятельности государственного аппарата. - Минск, 1998. - С.152.
87. *Основи конституційного права України: Підручн. / За ред. академіка АПрН України, професора Копейчикова В.В.* - К.: Юрінком, 1997.
88. *Основы социального управления: Учеб. пособ. // А.Гладишев, В.Н.Иванов, В.И.Патрушев и др. / Под ред. В.Н. Иванова.* - М.: Высш. шк., 2001. - 271 с.
89. *Попов А.В.* Теория и организация американского менеджмента. - М., 1991.
90. *Райт Г.* Державне управління. Перекл. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик - К.: Основи, 1994 - С. 191.
91. *Растрюгин Л.А.* Современные принципы управления сложными объектами - М.: Сов. радио, 1980. - С. 232.

92. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Кол. авт. Наук. керів. Цветков В.В. - К.: Оріяни, 1998. - С. 346.

93. Саймон Г. и др. Менеджмент в организациях: Пер. с англ. / Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В.; Общ. ред. А.М. Емельянов. - М.: Экономика, 1995. - С. 335.

94. Семенов Б.Д., Седогов Р.С. Организационные структуры капиталистического менеджмента. - Гомель, 1993.

95. Смирнов С.В. Организация управления предприятием. - М., 1993.

96. Социальное управление: Словарь-справ. / Под. ред. В.И. Добренькова, И.М. Сленикова. - М.: Изд-во МГУ, 1994. - С. 199.

97. Тейлор Р., Вереш М.Ф. Прийняття рішень у державному секторі: Підруч. - 1997. - С. 192.

98. Теория управления. Терминология. - М.: Наука, 1988. - Вып. 107. - С. 56.

99. Україна: поступ у ХХІ ст. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000 - 2004 рр.: Проект послання Президента України до Верховної Ради України, 2000 р. // Уряд. кур'єр. - 2000. - № 16. - С. 5-12.

100. Управление по результатам: Пер. с финск. / Общ. ред. и предисл. Я.А. Леймана. - М.: Изд. группа "Прогресс", 1993. - С. 320.

101. Фатхутдинов Р.А. Разработка управленческого решения. - М., 1997. - С. 208.

102. Фелифоров Н.А. Ситуационный подход в социальном управлении // Кадры управления: проблемы и система работы в России и за рубежом. - М., 1992. - С.187-190.

103. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). - Х.: Вид-во "Право", 1996. - С. 164.

104. Щедровицкий Г.П. Избранные труды. - М.: Шк. культ. полит., 1995. - 800 с.

## **Словник найбільш уживаних термінів**

**Апарат управління** - система органів управління, сукупність організацій, які забезпечують управління в тій чи іншій управлінській діяльності; сукупність працівників (керівників, спеціалістів, технічних виконавців) будь-якої організації, що виконують управлінську роботу.

**Виконавча влада** - підсистема державної влади, основними функціями якої є забезпечення і введення безпосереднього управління суспільними процесами, свідомістю, поведінкою і діяльністю людей.

**Відповідальність у державному управлінні.** У найбільш загальному вигляді відповідальність в державному управлінні можна розглядати як відносини, що забезпечують інтереси і свободу взаємопов'язаних сторін, що гарантовані суспільством і державою. Зміст відповідальності розкривається в діях, спрямованих на забезпечення найбільш доцільних соціальних зв'язків. Відповідальність має кілька видів: політична відповідальність настає за відхилення від узгоджених політичних програм, цілей, рішень; моральна відповідальність - за аморальні проступки; юридична відповідальність - за вчинення правопорушень.

**Деконцентрація** (від фр. *déconcentration* - розукрупнювання, розосередження) - один із способів адміністративної організації, яка здійснюється в централізованій державі шляхом передачі повноважень своїм агентам у територіальних одиницях. На здійснення деконцентрованих повноважень може серйозно впливати вищий орган.

**Делегування повноважень** - передавання частини функцій і прав щодо прийняття рішень нижчестоящим системам управління.

**Державна влада** - особливий інституційний механізм, покликаний від імені державно-організованого суспільства через формування і втілення загальнодержавної волі забезпечувати узгодження, реалізацію та захист суспільних інтересів.

**Державна політика** - сукупність цілей і завдань, що практично реалізується державою, і засобів, які використовуються при цьому.

**Державне управління** - практичний організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну (публічну) життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження і перетворення.

**Державно-управлінські відносини** - двосторонні владні відносини, через які воля, цілі, завдання держави втілюються в суспільних процесах, поведінці, свідомості й діяльності людей, забезпечуючи їх зміну в бажаному напрямі.

**Децентралізація** - передавання частини владних повноважень від вищих до нижчих рівнів управління. Органи публічної влади, які перебувають на нижчих рівнях управління, дістають право самостійно й остаточно вирішувати питання, віднесені до їх відання.

**Допоміжні функції** - напрямки діяльності органів держави, їх структурних підрозділів, посадових і службових осіб, які виникають із внутрішніх потреб управлінської системи та спрямовані на забезпечення здійснення органом державної влади діяльності, зорієнтованої на громадські потреби. Назва цих функцій стала основою визначення структур, що здійснюють дані функції.

**Єдиначальність** - принцип соціального управління, відповідно до якого керівництво організацією здійснюється призначеним або обраним керівником, який наділяється значними управлінськими правами та обов'язками і несе персональну відповідальність за результати роботи організації.

**Закон** - прийнятий в особливому порядку нормативний правовий акт з основних питань життя держави і суспільства, який безпосередньо виражає загальну державну волю і володіючий вищою юридичною силою (після Конституції).

**Законодавча влада** - підсистема державної влади, основними функціями якої є представництво інтересів громадян (виборців) і прийняття законів, інших правових та політичних актів.

**Ієрархічна структура** - складна система, компоненти (підсистеми) якої розташовані за рівнями й відповідністю з принципом ієрархії (від вищого до нижчого). В ієрархічно побудованій системі наявна як структурна, так і функціональна диференціація, кожний рівень спеціалізується на виконанні певного кола функцій, причому на більш високих рівнях ієрархічної структури здійснюються переважно функції узгодження, інтеграції, регулювання і контролю. Ієрархічна структура в складних умовах обумовлена тим, що управління в них пов'язано з отриманням, обробкою і використанням великих масивів інформації. На більш низьких рівнях використовується більш детальна і конкретна інформація, що охоплює окремі сторони функціонування системи. На більш високі рівні надходить узагальнена інформація, яка характеризує умови функціонування всієї системи, і приймаються рішення, які стосуються системи в цілому.

**Колегіальність** - принцип соціального управління, відповідно до якого керівництво організацією здійснюється колегією - групою осіб, які мають рівні права та обов'язки, або дорадчі права у розв'язанні питань, що належать до компетенції даної організації. У діяльності органів державного управління колегіальне вирішення дорадчих питань є передумовою прийняття єдиноначального рішення (наприклад, рішення колегії міністерства чи місцевої державної адміністрації є основою для прийняття одноособового рішення керівником цього органу).

**Компетенція** - коло відання, що належить державному органу, межі його дії з реалізації державних функцій і вирішення державних завдань; це коло питань, які передбачені нормативно-правовим актом і які правочинний вирішувати державний орган; до компетенції входять повноваження державного органу, його відповідальність, правові засоби і методи реалізації прав та виконання обов'язків.

**Методи управління** - засоби впливу суб'єкта управління на об'єкт для досягнення поставлених цілей.

**Механізм управління** - засіб організації управління суспільними справами, де взаємозв'язані методи, засоби і принципи управління, що й забезпечує ефективну реалізацію цілей управління.

**Моделювання** - процес дослідження реальної системи, що включає побудову моделі, вивчення її властивостей і перенесення отриманих даних на моделюючу систему.

**Об'єкт державного управління** - прояви, сторони, взаємозв'язки суспільних відносин, явищ і процесів, поведінки, свідомості й діяльності людей, що є суттєвими для всього суспільства, безпосередньо стосуються реалізації загальних інтересів і як такі є об'єктом управляючого впливу з боку держави.

**Орган державної влади** - колектив громадян або окремих громадян держави, наділений державно-владними повноваженнями з реалізації її завдань і функцій, що утворюється і діє в установленому державою порядку та є частиною єдиного державного апарату.

**Орган державного управління** - орган державної виконавчої влади або інший державний орган, визначений таким на підставі законодавства. До останніх в Україні належить, наприклад, Національний банк України.

**Організаційна структура** - структура суб'єкта управління (системи, організації), що відображає взаємодію між його елементами. Вона може бути лінійною, функціональною, функціонально-лінійною, програмно-цільовою, матричною і т.д.

**Організація** - 1) внутрішня упорядкованість, узгодження взаємодії більш-менш автономних частин цілого, що зумовлена його будовою; 2) об'єднання людей, що спільно реалізують деяку програму чи мету і діють на основі певних процедур і правил; 3) сукупність процесів або дій, що ведуть до утворення й удосконалення взаємозв'язків між частинами цілого.

**Повноваження** - права і можливості, що належать державному органу й державному службовцю, а також функції і завдання, спрямовані на виконання компетенції державних органів.

**Процес** - послідовна зміна станів, явищ, певна сукупність рішень, дій, подій, що приводять до певного результату.

**Регулювання** - процес встановлення і практичного виконання певних правил (норм) поведінки.

**Рішення управлінське** - соціальний акт, в якому у логічній формі (текстуальна модель) виражені впливи управляючих ланок (державних органів, посадових осіб) на суспільну систему (керувані об'єкти), необхідні для досягнення поставленої мети, забезпечення інтересів і задоволення відповідних потреб в управлінні.

**Система** - сукупність взаємодіючих елементів, що перебувають у відносинах одне з одним, складають цілісне утворення.

**Система органів державного управління** - сукупність і система взаємовідносин суб'єктів виконавчої влади та інших ланок, які здійснюють у тому чи іншому обсязі державно-управлінську діяльність на основі розмежування компетенції між ними.

**Системний підхід** - сукупність методів і засобів, що дозволяють дослідити властивості та структуру об'єкта в цілому, уявивши його як систему, підготувати та обґрунтувати комплексні управлінські рішення з урахуванням усіх взаємозв'язків, окремих структурних частин, їх взаємовпливу і виявлення взаємодії системи в цілому на кожний елемент системи.

**Ситуаційне управління** - адаптивна реакція системи управління на зміни в зовнішньому середовищі, яка передбачає розподіл ресурсів по окремих напрямках і підсистемах відповідно до становища, у якому в даний момент перебуває організація.

**Стратегічне управління** - управління, зорієнтоване на перспективу, в процесі якого визначаються цілі організації і способи їх досягнення, необхідні для цього ресурси, підтримується рівновага із зовнішнім середовищем.

**Суб'єкт управління** - управляюча підсистема, ланка, елемент у системі управління, що впливає на інші елементи суб'єкта управління; залежно від цілей дослідження може розглядатися і як об'єкт для вищестоящої ланки в ієрархії управління.

**Судова влада** - підсистема державної влади, основними функціями якої є здійснення правосуддя.

**Територіальний орган центрального органу виконавчої влади** - орган державного управління відповідного міністерства, державного комітету чи центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, що реалізує завдання і функції у межах функцій центрального органу виконавчої влади



відповідній території (АРК, область, район, місто), керівник якого призначається на посаду за згодою (або без такої) Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим чи голови місцевої державної адміністрації.

**Управлінська процедура** - визначені в установленому порядку, необхідні й здійснювані у відповідній послідовності елементи, етапи, складові процесу прийняття та реалізації управлінських рішень, проведення управлінських дій.

**Управлінський акт** - елемент управлінської діяльності; засіб впливу, який має обов'язкові наслідки і застосовується в односторонньому порядку на владно-імперативних засадах суб'єктом управління.

**Урядовий комітет Кабінету Міністрів України** - робочий орган Кабінету Міністрів України, основним завданням якого є формування і проведення державної політики у відповідній сфері згідно зі стратегією, визначеною Кабінетом Міністрів України.

**Функція управління** - стійка упорядкована сукупність операцій, заснована на поділі праці в керованій системі.

**Централізація** - державне управління, за якого переважну більшість владних управлінських повноважень зосереджено в центральних державних органах, а місцева влада позбавлена можливості самостійно вирішувати велику кількість своїх господарських, соціальних та інших завдань.

**Юридична відповідальність у державному управлінні** - відповідальність за порушення конкретних норм правових актів, здійснюється в певних процесуальних формах уповноваженими органами (посадовими особами) державної влади. Існують такі види юридичної відповідальності: дисциплінарна, адміністративна, цивільно-правова, кримінальна.

# Зміст

<b>Вступ</b> .....	3
<b>Тема 1. Системні характеристики державного управління</b> .....	5
<b>Тема 2. Організаційна структура державного управління</b> .....	26
<b>Тема 3. Президент України, Верховна Рада України та органи державного управління</b> .....	39
<b>Тема 4. Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади і державного управління</b> .....	49
<b>Тема 5. Центральні органи виконавчої влади в системі органів державного управління</b> .....	57
<b>Тема 6. Місцеві державні адміністрації в Україні: організаційно-функціональна характеристика</b> .....	65
<b>Тема 7. Органи та установи, які забезпечують діяльність органів державної влади</b> .....	75
<b>Тема 8. Відповідальність у державному управлінні</b> .....	84
<b>Тема 9. Особливості організаційної структури державного управління в зарубіжних країнах</b> .....	95
<b>Тема 10. Правове регулювання державного управління</b> .....	109
<b>Тема 11. Управлінське рішення</b> .....	116
<b>Тема 12. Управлінські акти і процедури у розвинутих країнах</b> .....	123

<b>Тема 13. Законність у державному управлінні .....</b>	<b>129</b>
<b>Тема 14. Бюрократія і бюрократизм у державному управлінні .....</b>	<b>137</b>
<b>Контрольна робота за модулем “Організаційно-правові засади державного управління” .....</b>	<b>144</b>
<b>Орієнтовний перелік питань із модуля “Організаційно-правові засади державного управління” .....</b>	<b>147</b>
<b>Список рекомендованої літератури .....</b>	<b>149</b>
<b>Словник найбільш уживаних термінів .....</b>	<b>156</b>

Навчальне видання

**Нижняк Ніна Романівна, Дубенко Світлана Дмитрівна,  
Мельниченко Віктор Іванович та ін.**

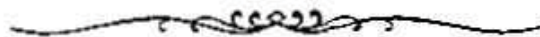
**Державне управління в Україні:  
організаційно-правові засади**

*Навчальний посібник*

*За загальною редакцією доктора юридичних наук,  
професора, заслуженого юриста України Н.Р. Нижняк*

Київ, видавництво УАДУ

Відповідальна за випуск Н.А. Гегеля  
Редактор В.А. Дон  
Коректор І.Т. Пустовіт  
Комп'ютерна верстка Н.Ю. Коцайгора



Підписано до друку 9.08. 2002 р.  
Формат 60x90<sup>1/8</sup>. Тираж 1000 пр. Обл.-вид. арк. 8,1.  
Ум. друк. арк. 9,2. Папір офсет. № 1. Гарн. Таймс. Офс. друк.  
Зам. № 036

Видавництво Української Академії державного управління  
при Президентові України.  
03057, Київ-57, вул. Єжена Потьє, 20. тел. 456-94-36.  
[E-mail:vydav@academy.kiev.ua](mailto:vydav@academy.kiev.ua)

Свідцтво серії ДК № 920 від 21.05.2002 р.

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