

## **ЛЕКЦІЯ. СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ ЇХ ФУНКЦІОНУВАННЯ, РОЛЬ В УПРАВЛІННІ**

1. Конституційна модель розподілу влади в Україні.
2. Верховна Рада та державне управління.
3. Інститут Президента та державне управління.
4. Органи виконавчої влади України: загальна характеристика, управлінські зв'язки. «Субординація», «координація» і «реординація» між органами виконавчої влади.
5. Центральні органи виконавчої влади. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Регіональні органи виконавчої влади.

### **1. Конституційна модель розподілу влади в Україні.**

Доктрина розподілу державної влади на три гілки - законодавчу, виконавчу і судову, авторами якої були англійський філософ Джон Локк та французький вчений і просвітитель Шарль-Луї Монтеск'є, визнана у цивілізованих державах світу як загальнодемократичний принцип та існує вже понад двісті років. Хоча в Україні спроба законодавчого закріплення цього принципу була зроблена ще на початку XVIII століття у Конституції Пилипа Орлика, однак до його осмислення і послідовного втілення у життя ми підходимо лише тепер.

Принцип розподілу державної влади був проголошений в Україні ще в 1990 році у Декларації про державний суверенітет, реальне розмежування всіх гілок влади знайшло втілення лише у Конституції України, прийнятої в 1996 році. Вона не лише сформулювала поділ влади як один із принципів конституційного ладу держави (ст. 6), а й закріпила його через перерозподіл повноважень між вищими владними інституціями. Це зроблено двома способами: 1) наділення гілок влади самостійними повноваженнями і 2) створення системи стримувань і противаг між суб'єктами владних стосунків (Верховною Радою, Президентом, Кабінетом Міністрів і Конституційним Судом).

Значення сегментації публічної влади для українського суспільства виражається в таких її завданнях:

1. Необхідність створення механізму стримувань і противаг для недопущення узурпації влади чи зловживання нею.
2. Утворення механізму співробітництва і взаємодії вищих органів влади на основі принципів їх взаємозв'язку та спеціалізації.
3. Обмеження (лімітування) державної влади як такої для становлення інститутів громадянського суспільства.
4. Відокремлення місцевого самоврядування від системи державних органів, сприяння його становленню та розвитку.

Розподіл влади - це не тільки юридичний і організаційний, а й соціально-політичний принцип, який дає змогу гармонійно поєднати такі аспекти соціального життя, як влада і свобода, закон і право, держава і суспільство під кутом зору самоцінності людини та забезпечити і гарантувати належність влади народу. Оцінюючи двохсотлітню дію системи поділу влади, американські автори констатували: "Незважаючи на те, що ця система стала причиною певної неефективності центрального уряду, вона була колосально успішною у досягненні цілі, поставленої творцями конституції, - уникнення тиранії".

Сформований Конституцією України механізм стримувань і противаг містить характерні ознаки президентсько-парламентської (змішаної) республіки, що передбачає переважання жорсткої моделі розподілу влади. На практиці така модель розподілу влади, по суті, спричиняє конкуренцію вищих органів держави, насамперед органів законодавчої та виконавчої влади. Особливістю практичної реалізації ідеї жорсткого розподілу влад із чіткою системою стримувань і противаг є доповнення у вигляді структури взаємодій та взаємообмежень вищих органів держави, а звідси - трьох розподілених влад. Тобто розподіл влад - це не застиглий стан відокремлених структур, а працюючий, дієвий механізм, який досягає певного рівня єдності у складному процесі погодження і спеціальних правових процедур (передбачених, у тому числі, і на випадок конфлікту, і екстремальних станів у суспільстві).

Державна влада здійснюється через органи влади, державно-владні повноваження яких розподілені таким чином, що вони є самостійними у реалізації своєї компетенції у встановлених конституційних межах. Тому закономірним є виділення в Конституції не окремих гілок влади, а їх

конкретних суб'єктів - державних органів та їх систем. Верховна Рада (законодавча гілка влади) приймає закони і контролює їх додержання; Кабінет Міністрів, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації (виконавча гілка влади) організують (у широкому розумінні цього слова) виконання законів, у тому числі й шляхом видання підзаконних актів; діюча в країні система судових органів на чолі з Верховним Судом (судова гілка влади) здійснює правосуддя; Конституційний Суд - єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні. При цьому слід врахувати, що класичний поділ на три гілки влади не охоплює всіх існуючих видів державних органів. Наприклад, прокуратура, яку неможливо віднести до якогось конкретного виду влади, чи глава держави, який займає особливе місце в системі державної влади. Причому обсяг повноважень Президента прямо залежить від існуючої в державі форми правління: у президентських республіках він значно більший ніж у парламентських. Можна сказати, що постать Президента в системі державної влади України носить певний інтегруючий (об'єднуючий) характер щодо гілок влади через свій правовий статус - він не входить ні до однієї з них. На цьому наголошують і автори Коментаря до Конституції України, підготовленого Інститутом законодавства Верховної Ради: "статус Президента України, як він визначений в цій статті Конституції (ст.102), дає підставу вважати його втіленням (уособленням) держави і державної влади в цілому, а не якоїсь її окремої гілки, що зумовлене колом повноважень, його роллю та місцем у політичному житті суспільства". Наприклад, така інтегруюча функція президента щодо гілок влади закріплена у російській Конституції: президент "забезпечує узгодження функціонування і взаємодію органів державної влади" (ст. 80).

### **1. Верховна Рада та державне управління.**

Важлива роль у системі державного управління належить Верховній Раді України — єдиному органу, що забезпечує реалізацію функції законотворення. Через законотворчу діяльність Верховна Рада здійснює управління різними сферами життєдіяльності людини, суспільства та держави.

Відповідно до статті 85 Конституції України на Верховну Раду покладено виконання таких основних функцій у сфері державного управління:

- прийняття законів;
- затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього;
- контроль за виконанням Державного бюджету, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
- визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;
- затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- розгляд і прийняття рішення щодо схвалення діяльності Кабінету Міністрів України;
- здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції;
- затвердження рішень про надання Україною позик, економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх виконанням;
- затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації;
- визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності.

Верховна Рада виключно шляхом прийняття законів може вирішувати широке коло питань щодо:

- 1) прав і свобод людини і громадянина та їх гарантій;
- 2) засад використання природних ресурсів і освоєння космічного простору;
- 3) зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності;
- 4) утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації, місцевого самоврядування;
- 5) територіального устрою України;
- 6) основ національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку;
- 7) бюджетних відносин, податків і зборів, статусу національної та іноземної валюти на території України;
- 8) одиниць ваги, міри і часу; порядку встановлення державних стандартів;

9) амністій та ряду інших питань.

Конституція України закріпила за Верховною Радою такі повноваження щодо формування структур виконавчої влади:

- надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра;
- призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України;
- призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України;
- затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;
- надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України.

До повноважень Верховної Ради належать також визначення відповідальності Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри, що спричиняє його відставку. Питання про відповідальність Кабінету Міністрів може бути розглянуте за пропозицією не менш як 150 народних депутатів України (однієї третини від конституційного складу Верховної Ради). Резолюція недовіри Кабінету Міністрів України вважається прийнятою, якщо за неї проголосувало не менш як 226 народних депутатів, тобто більшість від конституційного складу Верховної Ради.

З метою здійснення законодавчих робіт, підготовки і попереднього розгляду питань, що належать до повноважень Верховної Ради України, утворюються її комітети, які працюють постійно. Для розгляду питань, що мають тимчасовий характер або не належать до тих, які підлягають розгляду у вже працюючих комітетах, Верховна Рада може створювати тимчасові спеціальні комісії.

За необхідності проведення розслідувань, пов'язаних із питаннями, що зачіпають інтереси усього суспільства, Верховна Рада може створювати тимчасові слідчі комісії.

### **1. Інститут Президента та державне управління.**

Визначальними повноваженнями у сфері державного управління наділений Президент України, який здійснює інтегруючі функції в межах свого конституційного призначення як «глави держави».

Термін «президент» (від лат. president) означає «той, що сидить спереду».

У президентських республіках він є главою держави і главою виконавчої влади, в республіках парламентського типу — тільки главою держави, але не уряду, в республіках змішаного типу — тільки главою держави, але з великими юридичними і реальними повноваженнями щодо керівництва урядом.

Інститут президентства поширений більш ніж у 130 країнах, що входять до ООН. В Україні його було введено 5 липня 1991 р. Законом «Про застосування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР».

Центральною фігурою в інституті президентства є Президент України, який за Конституцією визначений як глава держави, тобто уособлює державу і державну владу в цілому, а не якісь її гілки.

Як глава держави Президент виступає у вирішенні внутрішніх проблем країни і від її імені у міжнародних зносинах, у ролі арбітра в разі виникнення непорозумінь між законодавчою і виконавчою гілками влади, забезпечує єдність держави. Специфічним є відношення поста Президента до виконавчої влади. Президент виступає в статусі глави держави зі значними компетенційними преференціями щодо виконавчої влади. Президента можна віднести до виконавчої влади лише функціонально, у зв'язку з певним обсягом повноважень, але він не належить до неї структурно як окрема структурна ланка органів виконавчої влади.

Президента України обирають громадяни України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Він повинен бути громадянином України. Одна і та ж особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд.

Конституція України встановлює недоторканність Президента під час виконання ним своїх повноважень. Повноваження Президента закріплені в Конституції й об'єднують:

- повноваження у сфері законодавства;
- повноваження щодо діяльності Верховної Ради;
- повноваження, пов'язані з призначенням на посади і звільнення з посад членів Кабінету Міністрів та інших посадових осіб;
- установчі повноваження;
- повноваження у сфері забезпечення державної незалежності, національної безпеки та оборони країни;
- повноваження в галузі правосуддя;
- повноваження, пов'язані з наданням громадянства України та його позбавленням, наданням притулку в Україні;
- представницькі повноваження.

Зазначені групи повноважень не делегуються. Президент видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на всій території України.

Президент утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Глава держави наділений також важливими засобами впливу та контролю щодо кадрової політики не лише в межах уряду, а й межах виконавчої влади взагалі. Він має право на свій розсуд відправити у відставку Прем'єр-міністра разом з Урядом, будь-якого члена Уряду, керівників інших центральних органів виконавчої влади та голів місцевих державних адміністрацій, яких він може звільнити із займаних посад без узгодження з Прем'єр-міністром. Таким чином, поряд з повноваженнями, які випливають зі статусу поста глави держави, Президент наділений широкими повноваженнями у сфері формування та спрямування діяльності органів виконавчої влади.

Президент є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України. Діяльність Президента забезпечує низка дорадчих, консультативних та допоміжних інституцій.

Серед найважливіших із них — Рада національної безпеки і оборони України та Адміністрація Президента.

Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони, який вносить пропозиції Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої та зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони, координує і здійснює контроль за діяльністю органів виконавчої влади в цій сфері у мирний час і в умовах воєнного або надзвичайного стану.

До складу Ради за посадою входять: Прем'єр-міністр, Міністр оборони, Голова Служби безпеки, Міністр внутрішніх справ, Міністр закордонних справ. Через цей орган Президент може активно взаємодіяти на організаційному та функціональному рівнях з міністерствами «силових» відомств, що посилює його роль у державному механізмі.

Адміністрація Президента України — це допоміжний орган, який є апаратом Президента України. Адміністрація здійснює організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне забезпечення діяльності Президента України. Керівництво адміністрацією здійснює глава адміністрації, який призначається на посаду і звільняється з посади Президентом. У структурі адміністрації Президента України є посадові особи і підрозділи, які підпорядковуються главі держави безпосередньо, а також посадові особи і підрозділи, які підпорядковуються главі держави опосередковано, через главу адміністрації Президента України.

Президенту України безпосередньо підпорядковуються три такі категорії посадових осіб:

- призначення і звільнення яких здійснюється главою держави: Глава Адміністрації Президента України, Перший помічник Президента України, постійний представник Президента України в Конституційному Суді України та постійний представник Президента України у Верховній Раді України;

- призначення яких здійснюється главою держави за пропозицією Глави Адміністрації: перший заступник та заступники Глави Адміністрації, керівники структурних підрозділів;

- призначення яких здійснюється Президентом України за пропозицією першого помічника Президента України і за погодженням з Главою Адміністрації: помічники Президента України, радники, наукові консультанти, консультанти та референти.

Структурними підрозділами Адміністрації, що безпосередньо підпорядковуються главі держави, є: Головне управління з питань зовнішньої політики та Головне контрольне управління.

Інші посадові особи призначаються і звільняються з посад Главою Адміністрації Президента України і підпорядковані безпосередньо йому.

За рахунок коштів, передбачених Державним бюджетом, Президент України має право формувати консультативні, дорадчі та інші органи. Відповідно до указів Президента України при ньому діють консультативно-дорадчі органи: Консультативна рада з питань іноземних інвестицій в Україні; Координаційна рада з питань місцевого самоврядування; Координаційна рада з питань державної служби; Національна рада з питань статистики; Міжвідомча координаційна комісія з питань приватизації стратегічно важливих промислових підприємств; Експертна рада підприємців; Рада регіонів; Координаційна рада з питань внутрішньої політики; Комісія з питань повернення в Україну валютних цінностей, що незаконно знаходяться за її межами, та понад тридцять інших<sup>1</sup>.

Президент України призначає керівників (голів) комісій, рад, палати, за поданням яких призначає персональний склад допоміжних органів.

### **1. Органи виконавчої влади України: загальна характеристика, управлінські зв'язки. «Субординація», «координація» і «реординація» між органами виконавчої влади.**

Основу організаційної структури державного управління становить система органів виконавчої влади, яка, реалізуючи певну частину повноважень держави, виконує функції, пов'язані з реалізацією положень Конституції держави, її законів та інших нормативних актів. Органи виконавчої влади формують своєрідну систему, основним призначенням якої є виконання та забезпечення виконання положень Конституції та законів держави.

Поняття «система органів» має потрійне смислове навантаження.

По-перше, підтверджує наявність у сукупності цих суб'єктів (органів виконавчої влади) певних ознак, притаманних соціальним системам, зокрема таких, як єдність цільового призначення, функціональної самодостатності, ієрархічності внутрішньої організації, субординаційності взаємозв'язків між структурними ланками тощо<sup>1</sup>.

По-друге, воно фіксує відокремленість певної групи державних органів, що входять до конкретної системи, від усіх інших видів органів.

По-третє, окреслює цілком визначений суб'єктний склад даної системи.

Перший аспект системи органів виконавчої влади передбачає необхідність формування дієвої вертикалі виконавчої влади, яка б забезпечувала належну реалізацію законодавчо визначених політичною системою цілей та владних рішень зверху донизу. Відповідно до Конституції вищим органом, що очолює вертикаль виконавчої влади, є Кабінет Міністрів України.

Реалізацію другого аспекту — відокремлення органів виконавчої влади від інших органів державної влади — забезпечує Конституція України. Особливістю виконавчої влади як гілки державної влади є те, що вона має виконавчий та розпорядчий характер і забезпечує практичну організацію виконання законодавчих і нормативних актів.

Третій аспект системи органів виконавчої влади розкривається в розділі VI Конституції України «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади», де обґрунтовано об'єднуються усі ієрархічні рівні органів виконавчої влади — вищий, центральний, місцевий.

Система органів виконавчої влади включає структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів;

1. Вищий рівень — Кабінет Міністрів України.

2. Центральний рівень — міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади прирівняні до державних комітетів, та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

3. Місцевий, або територіальний, рівень, на якому діють;

- органи виконавчої влади загальної компетенції — Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, районні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації;

- органи спеціальної — галузевої та функціональної — компетенції, які безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади або перебувають у підпорядкуванні водночас і центральному, і місцевому органу виконавчої влади.

Оскільки органи виконавчої влади здійснюють управлінську за своїм змістом діяльність, іноді використовується визначення системи цих органів як «апарату державного управління»<sup>1</sup>.

Трансформаційні процеси, що відбуваються в економічній, соціальній, політичній сферах суспільства, висувають підвищені вимоги до системи органів державної влади щодо вироблення дієвих механізмів управління їх розвитком.

Однак система виконавчої влади в Україні залишається неефективною, рівень її організуючого впливу на суспільні процеси не задовольняє потреби динамічного розвитку громадянського суспільства, динамічного формування соціально-економічного укладу та демократичної правової держави.

Про низьку ефективність виконавчої влади свідчать: соціальні індикатори, насамперед — рівень безробіття і реальних доходів населення; неефективне управління державною власністю, внаслідок чого величезний виробничий потенціал фактично не працює на державу; невиправдане втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання, що гальмує розвиток підприємництва в Україні.

Серед основних причин низької ефективності виконавчої влади можна назвати:

- неузгодженість дій різних виконавчих структур, непослідовність і суперечливість рішень, низьку виконавчу дисципліну;
- дублювання споріднених функцій різними органами;
- надмірну концентрацію функцій управління на вищих щаблях виконавчої влади;
- незбалансовану регіональну політику;
- закритість органів виконавчої влади для контролю з боку суспільства;
- корупцію та економічну злочинність у державних структурах, а також низький престиж державної служби в Україні.

Ця ситуація є свідченням необхідності вироблення дієвих механізмів реформування системи органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності її функціонування.

Ефективність функціонування системи органів виконавчої влади великою мірою визначається раціональністю управлінських зв'язків між органами різних організаційно-правових статусів як по вертикалі, так і горизонталі.

В основу формування вертикальних управлінських зв'язків покладено повноваження Кабінету Міністрів України щодо спрямування, координації діяльності інших органів виконавчої влади та здійснення контролю за їх функціонуванням.

Управлінські зв'язки Кабінету Міністрів України з іншими органами виконавчої влади формуються за такими напрямками:

- з метою координації роботи центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики в структурі Кабінету Міністрів України створюються урядові програмно-цільові комітети.
- Прем'єр-міністр вносить подання Президентові України про призначення на посаду керівника центрального органу виконавчої влади та його заступників, накладає на них дисциплінарні стягнення;
- Кабінет Міністрів України затверджує граничну чисельність працівників апарату управління і розмір асигнувань на утримання центральних органів виконавчої влади із Державного бюджету в межах виділених на це коштів; здійснює добір керівних кадрів підвідомчих йому органів, їх підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації; заслуховує звіти керівників центральних органів виконавчої влади;
- Кабінет Міністрів України в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, може утворювати урядові органи державного управління, призначати керівників та затверджувати положення про ці органи;
- Кабінету Міністрів України підзвітні та підконтрольні місцеві державні адміністрації, голови яких при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед ними. Кабінет Міністрів України в особі Прем'єр-міністра вносить подання Президентові України щодо призначення на посаду, звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій. Кабінет Міністрів постійно одержує від місцевих державних адміністрацій детальну інформацію про їхню діяльність, регулярно заслуховує звіти голів місцевих державних адміністрацій з визначених Кабінетом Міністрів питань. У разі неналежного виконання головою державної адміністрації покладених на нього повноважень Кабінет Міністрів має право притягнути його до дисциплінарної відповідальності або звернутися до Президента з поданням про звільнення з посади. Кабінет

Міністрів розробляє примірний перелік управлінь, відділів інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, затверджує положення про ці підрозділи, кількісний склад заступників голів, чисельність працівників місцевих державних адміністрацій та витрати на їх утримання, розглядає пропозиції місцевих державних адміністрацій з питань, що потребують рішення Кабінету Міністрів;

- Кабінет Міністрів має право зупиняти дію рішень голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, актам Президента, Кабінету Міністрів, іншим актам законодавства, а також скасовувати рішення структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій;

- Кабінет Міністрів може внести безпосередньо до Верховної Ради або до Президента України законопроект щодо делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. Уряд подає пропозиції з фінансування здійснення цих повноважень за рахунок коштів держбюджету або шляхом віднесення до місцевого бюджету окремих загальнодержавних податків. Органи місцевого самоврядування в частині делегованих їм за законом повноважень органів виконавчої влади підконтрольні та підзвітні Кабінету Міністрів.

У рамках вертикальних управлінських зв'язків центральним органам виконавчої влади — міністерствам — підпорядковуються їх територіальні органи, які разом з міністерством утворюють виконавчу вертикаль. Органами міністерств на місцевому рівні є управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, які підзвітні й підконтрольні міністерствам. Державним комітетам та іншим центральним органам виконавчої влади на місцевому рівні підконтрольні та підзвітні їх територіальні органи.

Вертикальні управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади передбачають підпорядкованість обласним державним адміністраціям районних державних адміністрацій. Обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за нею.

Горизонтальні управлінські зв'язки на центральному рівні передбачають координацію роботи центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики в рамках Урядових програмно-цілевих комітетів.

На місцевому рівні горизонтальні управлінські зв'язки базуються на взаємовідносинах місцевих державних адміністрацій з територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Голови держадміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади й сприяють їм у виконанні покладених на них завдань. Формування управлінських зв'язків на цьому рівні великою мірою визначається взаємовідносинами органів виконавчої та представницької влади. Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм обласними і районними радами згідно з Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» й у цій частині підзвітні та підконтрольні останнім.

Домінуючими серед управлінських відносин органів виконавчої влади є субординації, оскільки в державному управлінні тільки спираючись на владу і використовуючи її важелі можна здійснювати державно-управлінський вплив.

Субординація – це, в найбільш поширеному розумінні, службове підпорядкування молодшого старшому, що базується на правилах службової дисципліни<sup>1</sup>. Таке розуміння поняття субординації, звичайно, не є спеціалізованим. В юридичній літературі «субординацію» найбільш змістовно, на нашу думку, визначив Б.П. Курашвілі, який розглядав її як «вертикальну» взаємодію сторін, коли одна сторона підпорядкована іншій, а також наявні владні повноваження у вищого рівня в системі управління щодо нижчого.

Підпорядкування (підлеглість) нерозривно пов'язане з владою. За визначенням авторів Концепції адміністративної реформи в Україні, підпорядкованість органів виконавчої влади - це, як правило, найвища організаційна залежність органу нижчого рівня від органу вищого рівня<sup>3</sup>. Наведемо приклад такої підпорядкованості. Згідно з п. 1 Положення про районні, районні у містах, міські (міст обласного значення) управління юстиції (затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 30.08.2000 р.), управління юстиції підпорядковуються Міністерству юстиції України та безпосередньо Головному управлінню юстиції в АР Крим, обласним, Київському та Севастопольському міським управлінням юстиції.

Водночас, стан (режим) підпорядкованості може мати різні ступені повноти. Зокрема, пропонується розрізняти наступні рівні підпорядкованості.

1. Повна підпорядкованість (підлеглість) передбачає наявність у вищого органу всіх або переважної більшості важелів керівного впливу, зокрема вирішення щодо підлеглого органу установчих питань, визначення його правового статусу, кадрових питань, здійснення контролюючих функцій, отримання звітності, застосування заходів відповідальності.

Аналіз нормативно-правових актів свідчить, що повна підпорядкованість характерна, здебільшого, для територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади щодо вищих органів, а також районних державних адміністрацій відносно обласних державних адміністрацій, а обласних державних адміністрацій – щодо Кабінету Міністрів України.

2. Часткова підпорядкованість існує, коли в організаційних відносинах наявні не всі, а лише деякі з важелів підпорядкування. Часткова підпорядкованість багато в чому нагадує функціональну (про неї йтиметься далі), оскільки, коли наявні деякі із зазначених важелів, то вони здебільшого стосуються певних функцій, щодо яких один орган підпорядковується іншому.

Д.М. Бахрах за обсягом підпорядкування виділяє два його види:

- лінійне (засновник – А. Файоль, французький учений, один з основоположників школи «наукового менеджменту», досліджував принципи організації адміністративної діяльності);
- функціональне (засновник – Ф. Тейлор, американський інженер, один з основоположників школи «наукового менеджменту», розробив його принципи).

За лінійного підпорядкування всі суб'єкти диференціюються за певними ознаками на автономні групи, і керівництво кожною з них в повному обсязі здійснює певний суб'єкт. Таке керівництво є широким за обсягом і охоплює багато функцій адміністративної діяльності. За лінійного підпорядкування кожен підлеглий має лише одного безпосереднього керівника, до компетенції якого належать усі питання діяльності підлеглого. Наприклад, так будуються відносини між міністерствами і їх територіальними органами.

Функціональна підпорядкованість полягає в підпорядкованості у якійсь частині діяльності, в межах певної функції. Спектр владних повноважень суб'єктів виконавчої влади в таких випадках досить вузький.

Наприклад, згідно з п. 4 Положення про Міністерство юстиції України (затвердженого Указом Президента України від 30.12.1997 р.), Міністерство юстиції здійснює відповідно до законодавства державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян або мають міжвідомчий характер. Тобто такі міністерства та інші центральні органи виконавчої влади є функціонально підпорядкованими Міністерству юстиції.

Влада суб'єкта управління може бути «позитивною», поєднаною, наприклад, з правом здійснювати методичне керівництво, та «юрисдикційною», пов'язаною із застосуванням заходів відповідальності за певні порушення. Функціональне керівництво здійснюється щодо функціонально підвідомчих ланок за відсутності організаційної підлеглості.

У науковій літературі виділяють також інші види підпорядкування, серед яких виокремлюють наступні.

- Загальне підпорядкування, за якого повноваження вищого органу не орієнтовані на конкретні питання керівництва об'єктом, що перебуває в такому підпорядкуванні. Загальне керівництво здійснюватися місце як за наявності проміжних ланок між суб'єктом і об'єктом управління, так і без таких.

Аналіз положень про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади свідчить, що відповідні міністерства та інші центральні органи здійснюють загальне керівництво своїми територіальними органами. На нашу думку, загальним може бути і повне підпорядкування без наявності проміжних ланок, коли важелі керівного впливу, що властиві повному підпорядкуванню, стосуються установчих питань, визначення правового статусу, кадрових питань, здійснення контролюючих функцій, отримання звітності, застосування заходів відповідальності, а не орієнтуються на конкретні питання, що їх територіальні органи вирішують самостійно.

- Безпосереднє підпорядкування виражається, насамперед, у відсутності між суб'єктом і об'єктом управління проміжних ланок. Але не тільки в цьому.

Тут інший характер організаційних та правових зв'язків, ніж у випадку загального підпорядкування. Безпосереднє підпорядкування передбачає значну організаційну та правову залежність об'єкта від суб'єкта управління. Зокрема, безпосереднім є підпорядкування між районними і обласними державними адміністраціями, між обласними державними адміністраціями й урядом.

Оперативне підпорядкування означає юридичну залежність суб'єкта управлінських відносин від іншого тільки у певних питаннях та непідпорядкованість йому в інших формах. Оперативне підпорядкування передбачається також у випадках, коли потрібна швидка реакція на питання, що виникають і вимагають втручання вищого чи нижчого органу або занеобхідності керівництва поточною роботою органу.

Співпідпорядкування виражається в одночасному підпорядкуванні суб'єкта управління двом і більше вищим органам, оскільки, на відміну від «подвійного» підпорядкування, застосовується по вертикалі.

На нашу думку, Співпідпорядкування може існувати в межах однієї ієрархічно побудованої підсистеми органів, але не може виходити за її межі, оскільки в такому випадку органи виконавчої влади будуть співпідпорядковуватися лише в межах певних функцій. А на відміну від функціонального, Співпідпорядкування може застосовуватися тільки по вертикалі.

Наприклад, п. 5 Положення про Міністерство промислової політики України (затвердженого Указом Президента України від 21.09.2001 р.) та п. 5 Положення про Державну податкову адміністрацію України (затвердженого Указом Президента України від 13.07.2000 р.) передбачають, що ці органи отримують від місцевих органів виконавчої влади необхідну інформацію для виконання покладених на них завдань. Функціонально співпідпорядкованими органами у даному випадку є місцеві органи виконавчої влади.

• Окрім того, залежно від того, скільком органам підпорядковується орган виконавчої влади, підпорядкування може бути пряме чи подвійне (по «вертикалі» й по «горизонталі»).

«Подвійне» підпорядкування в чистому вигляді визначити доволі важко. Але можна навести такий приклад. Відповідно до ст. 31 Закону України від 09.04.1999 р. «Про місцеві державні адміністрації», керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій. Вважаємо, що це можна розглядати як підпорядкування «по горизонталі». Крім того, керівники територіальних органів підпорядковані відповідному вищому органу виконавчої влади, тобто «по вертикалі». Тобто ці відносини є підстави вважати окремим виявом подвійного підпорядкування.

На нашу думку, виокремлення різноманітних форм підпорядкування створює можливості для покращення правового регулювання субординаційних управлінських відносин в інтересах підвищення ефективності управління.

Крім підпорядкування, Концепція адміністративної реформи розглядає і такі стани (режими) організаційних відносин як підзвітність, підкон-трольність та відповідальність. Ці аспекти відносин між органами виконавчої влади окремо розглядаються в завершальних главах цієї книги.

Координацією є взаємодія сторін, коли вони виступають рівноправними учасниками відносин. О.Є. Луньов вказував, що координація означає погодження та об'єднання дій з метою найбільш швидкого і найбільш правильного розв'язання завдань з найменшими витратами сил, коштів та матеріальних цінностей. Він виділяв два види координації: вертикальну і горизонтальну.

Вертикальна координація ~ це управлінські відносини, які виникають між вищим і нижчим органами виконавчої влади. При цьому суб'єкти зв'язків можуть перебувати в організаційній залежності (один з них підпорядкований іншому), а можуть і не перебувати в ній. Так, наприклад, Міністерство юстиції України, згідно з п. 4 Положення про Міністерство юстиції, координує діяльність місцевих органів виконавчої влади (котрі, як відомо, не підпорядковані йому) щодо правової освіти населення.

Горизонтальна координація виникає між двома або більше органами, що перебувають на одному організаційному рівні системи органів. Наприклад, коли те саме Міністерство юстиції координує діяльність центральних органів виконавчої влади щодо правової освіти населення.

Горизонтальна координація може бути двох видів: а) коли суб'єкти юридичне нерівні, оскільки один з них наділяється державно-владними повноваженнями щодо іншого;

б) коли відносини виникають за умов компетенційної рівності суб'єктів.

В літературі виділяються також й інші види координації: узгодження, ієрархічна координація, предметно-технологічна, штабна та інші.

На нашу думку, існування координаційних управлінських відносин не тільки між непідпорядкованими органами влади, а й між підпорядкованими є підтвердженням багатоманітності форм і методів державного управління, надає можливість підпорядкованим органам виконавчої влади бути повною мірою самостійними у здійсненні управлінської діяльності, погоджуючи її з координаційним органом.

Реординація. Якщо для субординації характерна наявність владних повноважень у вищого рівня в системі управління відносно нижчого, то це не означає, що у нижчого рівня немає повноважень щодо вищого. Відносини, які можуть виникати в процесі реалізації таких повноважень, є відносинами реординації.

Найбільш поширений випадок – коли керований об'єкт повідомляє про свої наміри або подає клопотання, а керівний суб'єкт зобов'язаний на них у певний спосіб відреагувати. До того ж реординаційні зв'язки не обов'язково є реакцією на той чи інший управлінський вплив, а можуть виникнути незалежно від них і мають не просто інформаційний, а управлінський характер.

Г.В. Атаманчук виділяє зворотні управлінські відносини, які характеризуються, на його думку, переважно як реакція нижчого органу на той чи інший вплив. Він виділяє два види зворотних зв'язків: об'єктивні й суб'єктивні, що пов'язано з місцем їх виникнення та реалізації.

Об'єктивні зворотні зв'язки відображають рівень, глибину, адекватність сприйняття об'єктами, якими здійснюється управління, впливу компонентів суб'єкта державного управління, справжню роль останніх в їх функціонуванні та розвитку. Відсутність чи неповнота змістових та правдивих об'єктивних зворотних зв'язків не дає змоги визначати раціональність і ефективність організації та діяльності суб'єкта державного управління й відпрацьовувати заходи щодо їх підвищення. Суб'єктивні зворотні зв'язки характеризують раціональність власної, внутрішньої організації та діяльності суб'єкта державного управління загалом, його підсистем, ланок та окремих компонентів. Вони дають можливість зрозуміти й оцінити, що відбувається в результаті його власної активності, яке його реальне відношення до вищого рівня тощо.

Вважаємо цю позицію не зовсім правильною, оскільки цитований автор розуміє об'єктивні зворотні зв'язки передусім як можливість «достовірно та своєчасно знати, як же втілюється активність компонента, що управляє, у функціонуванні об'єкта, яким управляють», тобто фактично зводить згадані зв'язки до підконтрольності та підзвітності. Що ж стосується суб'єктивних зворотних зв'язків, то даний автор їх розглядає як контроль, аналіз і оцінювання організації та діяльності державних органів, виконання своїх обов'язків посадовими особами, звітів, інформації та ін. На нашу думку, підконтрольність, підзвітність і реординацію не можна ототожнювати, оскільки це – різні режими відносин між органами виконавчої влади.

Слід врахувати, що об'єктивну основу управлінських відносин органів виконавчої влади складають наступні зв'язки (як форма суспільних дій):

а) зв'язки, функціонально необхідні органам, – це зв'язки, без яких нормальна робота елементів системи практично неможлива або ж неефективна;

б) позитивні зв'язки – це ті, які хоча й не є функціонально необхідними, але значною мірою покращують дію системи;

в) негативні зв'язки – до них відносяться зв'язки надмірні й суперечливі, які ускладнюють або ж паралізують роботу органів та підсистем.

На підставі проведеного аналізу можна виділити загалом наступні основні види управлінських відносин між органами виконавчої влади:

- залежно від положення органів в ієрархічно побудованій системі органів виконавчої влади – вертикальні й горизонтальні;
- за кінцевим результатом функціонування та сферою діяльності – субординаційні, координаційні та реординаційні;
- відповідно до впливу відносин на діяльність органів виконавчої влади – функціонально необхідні, із позитивним впливом та з негативним впливом.

Усі ці види управлінських відносин тісно переплітаються між собою, за їх допомогою елементи державно-управлінської системи створюють певну цілісність і єдність. Один і той самий орган виконавчої влади може бути суб'єктом одразу багатьох управлінських відносин.

Враховавши особливості, характерні для певних видів управлінських відносин, можна глибше та детальніше оцінити їх зміст. А це дасть можливість вдосконалювати їх правове регулювання в інтересах забезпечення більш ефективної діяльності системи органів виконавчої влади.

### **1. Центральні органи виконавчої влади. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Регіональні органи виконавчої влади.**

До центральних органів виконавчої влади України відносяться такі групи органів: міністерства, державні комітети, інші центральні органи виконавчої влади, які мають різноманітні назви — агентства, комітети, служби і т.ін. (часто вони узагальнено визначаються як «відомства»).

Зазначені органи у своїй діяльності представляють інтереси всієї держави, а не окремих територій, місць, їх компетенція поширюється з відповідного кола питань на всю територію країни

За своїм призначенням центральні органи виконавчої влади (надалі — центральні органи) забезпечують або сприяють формуванню і втіленню в життя державної політики у відповідних сферах управління, здійснюють керівництво дорученими їм сферами і несуть відповідальність за стан їх розвитку перед Президентом і Кабінетом Міністрів України.

Центральні органи утворюються, реорганізуються та ліквідовуються Президентом України за поданням Прем'єр-міністра у межах коштів, передбачених Державним бюджетом на утримання органів виконавчої влади (пункт 15 ст. 106 Конституції"). Президент призначає за поданням Прем'єр-міністра міністрів, голів державних комітетів, керівників інших центральних органів та припиняє їхні повноваження на цих посадах (п. 10 згаданої статті).

Поряд з цим для деяких центральних органів Конституція (п. 14 ст. 106) передбачає особливий порядок вирішення кадрових питань. Так, голів Ан-тимонопольного комітету, Фонду державного майна, Державного комітету телебачення і радіомовлення призначає на посади та звільняє з посад Президент за згодою Верховної Ради України.

Провідне місце серед центральних органів посідають міністерства України. Лише їх керівники — міністри — входять до складу Кабінету Міністрів і безпосередньо беруть участь у визначенні урядової політики в країні.

Державні комітети України створюються для керівництва окремими галузями економіки (наприклад, Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики) та соціального розвитку (Державний комітет телебачення і радіомовлення), а також здійснення певної міжгалузевої діяльності (Державний комітет статистики) або вирішення окремих функціональних питань (Державний комітет у справах захисту прав споживачів). Нині в Україні нараховується двадцять державних комітетів.

Серед інших центральних органів, яких всього нараховується нині близько п'ятидесяти, найпоширенішими назвами є «комітет» (Антимонопольний комітет, Комітет харчової промисловості та ін.), «агентство» (Національне агентство з питань розвитку та Європейської інтеграції, Національне космічне агентство тощо), «головне управління» (Головне контрольно-ревізійне управління), «державний департамент» (Державний департамент ветеринарної медицини).

Певне поширення мають й такі назви, як «комісія» (Вища атестаційна комісія); «служба» (Державна митна служба); «фонд» (Фонд державного майна); «адміністрація» (Державна податкова адміністрація); «палата» (Ліцензійна палата).

До розглядуваної групи центральних органів входять також Державна інспекція з нагляду за безпекою авіації, Державне казначейство.

Центральні органи в своїй більшості переважно є єдиноначальними органами. Єдиноначальність органу означає, що владні повноваження цього органу здійснюються одноособово його керівником — міністром, головою державного комітету, іншим керівником центрального органу (надалі — керівником). Він персонально несе всю повноту відповідальності за результати роботи центрального органу безпосередньо перед Президентом і урядом.

Керівник здійснює керівництво центральним органом, спираючись в цьому на своїх заступників, які призначаються і звільняються з посади Кабі-нетом'Міністрів за поданням

відповідного керівника. Кількість заступників керівника в кожному центральному органі визначається Кабінетом Міністрів. Заступники керівника виконують за його дорученням окремі функції та повноваження і заміщують його у разі його відсутності.

Керівник центрального органу здійснює розподіл обов'язків між заступниками, а також визначає ступінь відповідальності керівників підрозділів апарату центрального органу. Він затверджує штатний розпис працівників апарату центрального органу та його місцевих ланок (органів) у межах граничної чисельності, фонду оплати праці працівників і розміру асигнувань на їх утримання із Державного бюджету; затверджує положення про структурні підрозділи апарату центрального органу та положення про створені ним місцеві ланки, а також положення і статuti підприємств, установ, організацій, що належать до його сфери відання; здійснює в установленому порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників місцевих ланок центрального органу, підприємств, установ і організацій, що належать до його сфери відання; вносить на розгляд Кабінету Міністрів проекти законодавчих та інших нормативних актів з питань, що належать до компетенції центрального органу.

Рішення центрального органу набувають юридичної сили коли вони оформлені як правові акти, що видані ним у межах своїх повноважень на основі та на виконання Конституції та законів України, актів Президента і Кабінету Міністрів. Переважна більшість актів центрального органу видається у вигляді наказів його керівника. Вони є обов'язковими до виконання всіма органами і організаціями, їх посадовими особами, які підпорядковані відповідному центральному органу. У випадках, передбачених законодавством, акти центрального органу є обов'язковими для виконання всіма центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності та громадянами.

У разі потреби центральний орган видає разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування спільні акти.

Нормативно-правові акти центрального органу підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом. Нормативно-правові акти центральних органів, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення, є нечинними. Акти центральних органів у разі їх невідповідності законодавству України або ж економічної чи соціальної недоцільності можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції центрального органу, обговорення найважливіших напрямків його діяльності та розвитку дорученої йому галузі чи сфери утворюється колегія центрального органу. До її складу входять керівник центрального органу, його заступники за посадою, інші керівні працівники центрального органу, а також керівники деяких центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери відання центрального органу. В засіданнях колегії можуть брати участь представники місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Рішення колегії втілюються у життя наказами керівника центрального органу. Членів колегії затверджує чи звільняє від обов'язків Кабінет Міністрів України.

Для розгляду наукових рекомендацій та інших пропозицій щодо головних напрямків науки і техніки, обговорення найважливіших програм та інших питань у центральному органі може утворюватися науково-технічна (наукова) рада з учених і висококваліфікованих фахівців. У центральному органі з урахуванням специфіки його діяльності також можуть утворюватися інші робочі та консультативні органи.

Суттєвою організаційно-структурною особливістю міністерств і державних комітетів та деяких інших центральних органів є те, що вони мають у своєму підпорядкуванні місцеві ланки (органи), які створюють разом з апаратом центрального органу так звану систему відповідного міністерства, державного комітету тощо.

За загальним правилом, на місцевому рівні органами міністерств, державних комітетів є управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, хоч існують і деякі самостійні місцеві органи, що не входять до складу місцевих державних адміністрацій.

Кожний центральний орган відповідно до його профілю:

бере безпосередню участь у реалізації державної політики з конкретних її напрямів або щодо конкретних об'єктів державного управління і регулювання; прогнозує перспективні напрямки і реалізує стратегічні цілі та завдання розвитку відповідної сфери чи галузі;

бере участь у розробці проектів та у виконанні загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку України, охорони навколишнього середовища, Державного бюджету України;

здійснює політику у сфері виконання робіт (послуг) і поставок продукції для державних потреб та утворенні державних резервних фондів фінансових і матеріально-технічних ресурсів, виступає державним замовником зазначених робіт (послуг);

вживає заходів щодо вдосконалення механізму регулювання економіки, її структурної перебудови, забезпечення ринкової збалансованості, соціального захисту населення, екологічної безпеки;

розробляє відповідні фінансово-економічні та інші нормативи, механізм їх впровадження, затверджує галузеві стандарти;

формує державну промислову політику та забезпечує її проведення, готує пропозиції щодо визначення пріоритетних галузей промисловості для прискореного їх розвитку;

бере участь у формуванні та реалізації державної інвестиційної політики, виходячи з пріоритетних напрямів структурної перебудови економіки;

виробляє пропозиції щодо зміни умов оподаткування, ціноутворення, визначення особливостей приватизації, демонополізації підприємств в окремих галузях;

сприяє розвитку підприємництва, ринкової інфраструктури економіки;

бере участь у формуванні та реалізації антимонопольної політики;

вживає заходів, спрямованих на вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності, захист інтересів українських товаровиробників на зовнішньому ринку;

бере участь у підготовці міжнародних договорів України, укладає міжнародні угоди міжвідомчого характеру.

Значне місце у змісті компетенції центральних органів посідає діяльність щодо забезпечення державних інтересів в умовах формування ринкової економіки. Зокрема, відповідні центральні органи: видають у передбачених законодавством випадках спеціальні дозволи (ліцензії) на здійснення окремих видів підприємницької діяльності; здійснюють у межах повноважень, визначених законодавством, функції з управління об'єктами державної власності, що належать до їх відання; беруть участь у реалізації програм приватизації.

Важливу увагу приділяють центральні органи виконанню певних загальнодержавних функцій. Наприклад, вони забезпечують виконання завдань мобілізаційної підготовки населення та мобілізаційної готовності держави; беруть участь у здійсненні заходів щодо забезпечення обороноздатності держави.

Будь-який центральний орган організовує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль за їх реалізацією, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його відання, розробляє пропозиції про вдосконалення законодавства та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів.

Центральні органи у межах своєї компетенції сприяють органам місцевого самоврядування — радам та їх виконавчим комітетам у здійсненні ними повноважень місцевого самоврядування. Виконавчі органи рад з питань здійснення делегованих радам повноважень органів виконавчої влади підконтрольні та підзвітні відповідним центральним органам.

В процесі своєї діяльності центральні органи можуть взаємодіяти з професійними спілками та громадськими організаціями з питань забезпечення прав і свобод громадян, задоволення їх соціально-економічних, трудових, культурних та інших інтересів, сприяють виконанню статутних завдань цих об'єднань. При цьому об'єднання громадян у необхідних випадках вправі вносити на розгляд відповідного центрального органу пропозиції з питань їхньої діяльності, що потребують вирішення цього органу.