

В. Я. МАЛИНОВСЬКИЙ

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Навчальний посібник

Видання третє, перероблене та доповнене

Київ • Атіка • 2009

УДК 351/354(075.8)
ББК 67.9(4УКР)401я73
М20

Рецензенти:

Т. В. Мотренко, доктор філософських наук, професор, голова експертної ради ВАК України з державного управління, Начальник головного управління державної служби України;

В. В. Тертичка, доктор наук з державного управління, професор кафедри державної політики та управління політичними процесами Національної академії державного управління при Президентові України

Б. О. Ярош, доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології Волинського національного університету імені Лесі Українки.

Малиновський В. Я.

М20 Державне управління: Навчальний посібник. – 3-тє вид. переробл. та допов. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.

ISBN 978-966-326-348-9 3-тєпереробл. та допов. вид.

ISBN 966-8074-73-4 2-ге видання

Посібник подає у формі навчального матеріалу основні теоретичні засади науки державного управління. Основи управлінської науки – історія та теорія державного управління – розглядаються в контексті сучасних досягнень і базуються на практичній управлінській діяльності.

Для слухачів, студентів, працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також тих, хто цікавиться питаннями теорії та історії управлінської науки.

УДК 351/354(075,8)
ББК 65.050.9(4УКР)я73

ISBN 978-966-326-348-9

© В. Я. Малиновський, 2003
© В. Я. Малиновський, 2009
© Видавництво «Атіка», 2009

Передмова

Шановний читачу! Перед тобою третє видання «Державного управління». Час, що минув від другого видання, був насиченим та багатим на різноманітні суспільно-політичні події як позитивного, так і негативного характеру, що мали суттєвий вплив на державне управління. Однак чимало з тих проблем державотворення, що мали місце до 2003 року, на жаль, залишаються актуальними й сьогодні, а окремі з них – ще більше загострилися. За ці роки України так і не досягла стратегічних цілей, зокрема не стала повноцінним членом Європейського Співтовариства. Не відкидаючи зовнішніх причин такого стану, що особливо стали відчутними під час світової фінансово-економічної кризи 2008–2009 років, однією з головних проблем все ще залишається низька якість державного управління. Адже переважна більшість прорахунків, допущених за роки Незалежності, є результатом недосконалої організації влади та непрофесійного, слабого політико-адміністративного управління.

Розв'язання цієї проблеми – запорука й необхідна передумова вирішення всіх інших проблем українського суспільства, що переживає системну кризу управління. Світовий досвід переконливо свідчить, що країни, які прагнуть наздогнати високорозвинуті держави, потребують більш ефективного державного управління, але й водночас більш прозорого та доступного для громадян. Тому модернізація системи органів виконавчої влади – ключової ланки у системі державної та загалом публічної влади, яка забезпечувала б істотне підвищення ефективності державного управління та якості надання адміністративних послуг, є першочерговим завданням української влади. Відповідно, посилена увага до проблем державного управління як наукової галузі та практичної діяльності залишається невід'ємною складовою у вирішенні цього завдання. Адже сучасний етап політичного та соціально-економічного розвитку, що нерозривно пов'язаний з тенденціями світового розвитку, приєднанням нашої держави до загальноєвропейських інтеграційних процесів, вимагає принципово нових підходів в управлінні державними справами.

При підготовці книги, структура якої в своїй основі залишилася незмінною, використано новітні напрацювання у сфері публічної адміністрації, законодавчі новації, що мали місце за 2003–2008 роки. До її змісту були внесені суттєві доповнення, зокрема з'явилася нова глава «Методологія державного управління», нові підрозділи «Сучасна система організації публічної влади України (з 2004 р.)», «Становлення та розвиток державного управління в Україні», «Закони державного управління», «Функція надання державних послуг». Внесено корективи, пов'язані з прийняттям Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Суттєве місце відведено порівняно новим управлінським процедурам, механізмам, поняттям, зокрема таким, як функціональне обстеження органів виконавчої влади,

система управління якістю ISO 9001:2000, публічна адміністрація, муніципальна влада, нове публічне управління, урядування, аутсорсинг, інформаційні (електронні) послуги, управлінські патології та ін.

Певні складності при написанні посібника були пов'язані із незавершеністю процесу формування апарату державного управління через проведення першого етапу конституційної реформи (з 2006 р.) та недостатністю законодавчої бази, що регулює функціонування системи органів виконавчої влади України.

Навчальний матеріал подається з метою: сприяти якісній підготовці професійних управлінців у системі вищої школи України – особливого напрямку в розвитку науки і практики. При цьому враховується багатий міжнародний досвід вивчення навчальної дисципліни «державне управління».

Відповідно до поставленої мети структура книги складається з двох послідовно взаємопов'язаних частин: I – «Історія державного управління»; II – «Теорія державного управління», які і є основними складовими науки державного управління. Їх вивчення дає можливість цілісно розглянути предмет наукової дисципліни – через історію та теорію державного управління до оволодіння управлінськими принципами, методами, формами, а також допоможе засвоїти інші навички управлінської діяльності, що є необхідною умовою для опанування фаху управлінця та роботи в органах публічної адміністрації.

Сподіваємося, що запропонована праця, як і попередні два видання 2000 і 2003 років, буде такою ж корисною та бажаною в студентських аудиторіях, бібліотеках, органах публічної влади, стане у пригоді для управлінців та всіх, хто цікавиться проблемами державотворення, дасть поштовх новим науковим розвідкам у галузі державного управління.

Частина перша

ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- **Історичний досвід державного управління України**

Р о з д і л 1

ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

Глава 1.1

ДЕРЖАВА Й УПРАВЛІННЯ КИЇВСЬКОЇ РУСІ

Головними ознаками існування державності у ранньосередньовічному суспільстві сучасні історики вважають наявність влади, відчуженої від народу, розселення населення за територіальним (а не племінним) принципом і стягнення данини для утримання влади [34, с. 39; 33, с. 44]. Відповідно до наведених складових державності початок державного життя в Україні датується IX століттям. З Новгородського літопису відомо про князювання в Києві у цей період **Аскольда і Діра**. Саме Київська земля стала етнокультурним, політичним і соціальним державним організмом, навколо якого наприкінці IX ст. почала формуватися величезна держава – Київська Русь-Україна. Період її становлення IX–X століття. У 862 р. для подолання внутрішніх чвар у Славії (північ Руської землі) на місцевий престол було запрошено князя Рюрика, який прибув зі своїми братами Синеусом і Трувором у супроводі військової дружини. Державна влада у цей період мала військовий характер – ключові пости в державному управлінні зайняли варязькі дружинники. Соціально-економічний розвиток у IX ст. зумовив значне піднесення могутності князівської влади. Авторитет влади утримувався військовою силою, на відміну від того, коли керівництво здійснювалося старшинами родів і племен.

Тогочасна Київська Русь не була державою в сучасному розумінні цього поняття: вона не мала ні централізованого управління, ні всеохоплюючої та розгалуженої бюрократичної системи. Відносини між представниками влади й народом, особливо в ранній період розвитку Київської держави, виявлялися переважно у формі збору данини. Політичні конфлікти, що виникали внаслідок недосконалості цих взаємин, нерідко розв'язувалися за допомогою політики сили. Еволюція тогочасної держави йшла у напрямі розгалуження системи намісників та їхніх гарнізонів, а пізніше сюди долучалося й виконання різних адміністративних та судових функцій. Управління й суд стають джерелом прибутків, а тому розширюються їхні функції та зростає кількість службовців, що їх виконують [47, с. 7]. За князювання **Олега Віщого (882–912)** здійснюється політика об'єднання всіх давньоруських земель в єдину Руську державу. Утвер-

дження Олега в Києві, що його він оголосив стольним градом новоствореної держави, знаменувало створення загальноруської держави – Київської Русі. Отже, саме 882 рік слід вважати початком утворення ранньофеодальної держави Руси-України [101].

Князь розумів, що лише зброєю можна об'єднати різні слов'янські і не-слов'янські племена і втримувати їх у покорі. Силкові методи дали можливість завоювати численні племена, об'єднати величезні території від Дніпра до Волги в єдине державне утворення під владою Києва – головного осередку військових сил. Водночас давньоруська держава часів Олега була не досить консолідованою через слабкість влади київського князя в землях племінних княжінь та примітивність системи управління, стягнення данини й судочинства.

Сила потрібна була не лише для ведення війн, захисту завоювань, а й для організації внутрішнього життя. Князі зі своєю військовою дружиною цілу зиму збирали данину у підвладних слов'янських землях, а весною збиралися у Києві і звідти вирушали каравани торговців у різні країни світу. Як зазначав Михайло Грушевський, «русские князья и бояре – одновременно правительство и негоцианты; киевская правительственная политика состоит на службе у торговли, как, в свою очередь, торговля составляет ту экономическую основу, на которую опираются князья и правительство» [17, с. 49]. Основою тогочасної торгівлі були продукти лісового господарства (мед, хутро, сушені ягоди тощо). Використовуючи знаменитий шлях Дніпром «від варягів до греків», київські купці прямували на південь до грецьких міст. З метою зміни негативної торгової політики Візантії щодо Києва Олег здійснив 907 р. вдалий військовий похід на Царгород. Після славетної перемоги над греками було укладено з Константинополем сприятливий для Києва договір, що вважається першим дипломатичним актом Київської держави. Повернувшись до Києва з багатими трофеями, Олег дістав від народу назву «віщого», тобто мудрого (волхва). 911 р. київські послы підписали новий, юридично обґрунтованіший договір із греками, що на тривалий час (близько 20 років) встановив мирні відносини між Києвом і Константинополем. Зазначені документи вважаються найціннішими джерелами національної історії, адже в них Русь-Україна виступає як держава, рівна Візантії за культурою, політичною організацією, правовими засадами.

Справу будівництва держави продовжив наступник Олега князь **Ігор (912–945)**. Він, як і його попередник, вів боротьбу проти хозарів і Візантії – за Чорне море і прилеглі до нього землі. Походи на Візантію завершилися укладенням русько-візантійських договорів, що сприяли розвитку торгівлі для руських купців. Але занадто велике розширення Київської Русі спричинило ресурсне напруження держави, що неминуче вело до її розпаду. Відповідно до теорії конфліктів американського фахівця Р. Коллінза, чим далі військова держава виходить за межі своєї «стартової бази», тим вищі її втрати на утримання військових контингентів [28]. Занадто стрімке

просування територіальних меж Київської держави створювало небезпеку недостатнього контролю за своїми окраїнами, які могли або відділитися, або стати легкою здобиччю ворогів.

Розуміючи, що постійні війни, відриваючи багато людей від роботи у мирний час, послаблюють економіку держави, а стягнення данини для утримання військової дружини ставало непосильним тягарем для підлеглих земель, велика київська княгиня **Ольга (945–964)**, як мудрий та далекоглядний державний діяч, зосередила увагу на мирній праці. Відповідно до державних нововведень було запроваджено регламентування повинностей залежного населення, створено статuti для збирачів данини та виконання адміністративних та судових функцій. Княгиня заснувала базові пункти центральної влади на місцях, адміністративна та судова системи були поширені на всі підвладні Києву княжіння. Княжий двір стає уособленням політичної влади, державного управління, суду, економічної потуги. У цей період збільшуються слов'янські впливи на політику княжого двору – представники слов'ян усе більше почали залучатися до державного управління. Вважається, що ці державотворчі нововведення Ольги поклали початок існуванню Київської Русі як держави.

Характеризуючи правління Ольги, М. Грушевський зазначив, що княгиня «держала сильною та зручною рукою державну систему й не дала їй ослабнути ні розвалитися» [18], налагодила дипломатичні відносини з наймогутнішими імперіями Європи. Відвідавши 957 р. столицю Візантійської імперії Константинополь, Ольга була охрещена імператором Константином VII Багрянородним та патріархом. Хрещення київської княгині Ольги за греко-візантійським обрядом дало підстави назвати її «наймудрішою серед чоловіків» [71, с. 105]. Ця подія мала визначальне значення для легітимізації Київської держави у тогочасному християнському світі, адже відповідно до тогочасних уявлень слов'ян їхня державність нібито походила від Візантії.

Зазначений період – епоха найбільшої експансії Київської держави – завершився правлінням **Святослава Хороброго (964–972)**, який продовжив будівництво держави, започаткованого Олегом та Ігорем. Не маючи потреби у завоюванні слов'янських племен, він зосередився на боротьбі із суперниками Києва над Волгою і Чорним морем. Як зазначив І. Крип'якевич, «це була епоха великих здобутків і тріумфів, епоха морського володіння» [45, с. 46]. Водночас постійні далекі княжі походи таїли у собі велику небезпеку, адже виснажували природні та людські ресурси держави, що спрямовувалися на колонізацію нових земель. Крім того, окремі військові походи були необдуманими з точки зору тогочасної геополітичної стратегії. Зокрема, розгром Хозарського каганату мав дестабілізуючі наслідки для Русі у майбутньому. Адже повалення могутнього сусіда відкрило тюркським кочовим племенам шлях у причорноморські степи. Не принесла значимих результатів і болгарська кампанія 967–971 рр., позначена героїчними перемогами київського воїнства.

Після епохи воєнних походів Святослава виникла потреба у розбудові країни, яку започаткував син Святослава Володимир.

Історики визначають форму тогочасної Давньоруської держави як *дружину* [33, с. 51]. На чолі держави стояв великий князь Київський, який здійснював державне управління спільно із старшими дружинниками (радниками князя). Місцеві князі перебували у васальній залежності від Києва, сплачуючи йому данину і беручи участь у походах. Панівним прошарком держави була верхівка княжої дружини, за допомогою якої князь зміцнював свою владу над населенням. Дружина, стягуючи данину та чинячи суд на місцях, протягом тривалого часу являла собою примітивний адміністративний апарат.

Існування дружинної форми державності завершується добою **Володимира Великого (980–1015)**. Продовжуючи політику попередніх київських князів, Володимир своїми військовими походами 981–993 років завершив тривалий процес формування кордонів Київської держави. Її територія, що збігалася з етнічними рубежами східних слов'ян, охоплювала близько 800 тис. кв. км і простягалася на півночі до Чудського, Ладозького й Онезького озер; на півдні – до Дону, Росі, Сули і Південного Бугу; на сході – до міжгір'я Оки та Волги; на заході – до Дністра, Карпат, Західного Бугу, Неману та Західної Двіни. У цей час це була найбільша держава Європи.

Політичний устрій Руської держави часів Володимира можна охарактеризувати як *ранньофеодальна монархія* [34, с. 40; 33, с. 54]. Прагнучи консолідувати державу, князь 988 р. здійснив *адміністративну реформу*. Її суть полягала у приєднанні до Києва основних союзів давньоруських племен. Реформа ліквідувала місцеві «племінні» княжіння і замість цього запровадила новий адміністративний поділ держави на *уділи* – землі довкола найбільших міст. Туди київський князь почав призначати на врядування намісників та посадників – своїх синів або довірених осіб. Звідси бере початок династичний принцип, який згодом став пануючим. Усього таких уділів було вісім: Новгород, Полоцьк, Турів, Володимир, Тмутаракань, Ростов, Муром та Деревська земля з центром у Пінську. Київ, Чернігів і Переяслав становили великокнязівський домен [51, с. 47]. У результаті адміністративної реформи родоплемінний поділ суспільства поступився місцем територіальному.

Усунувши від влади племінних князів та представників могутніх боярських кланів, Володимир зміцнив на місцях панування династії Рюриковичів, що, у свою чергу, сприяло зміцненню Київської Русі як єдиної держави. Відносини між сюзереном і васалами регулювалися двосторонніми договорами («рядями»), що базувалися на наданні васалам землі та певних прав за умови їх служби великому князеві. Удільні князі виконували функції, аналогічні функціям великого київського князя, але у межах підвладної їм території, де поступово здійснювався перехід від дружинної організації управління до двірсько-вотчинної. Все управління у межах

князівства зосереджувалось у княж-дворі, а в кордонах боярської вотчини – у руках службовців князя, які разом становили боярську раду, яка у межах сучасних українських земель набувала винятково важливого значення. Органи місцевого управління, котрі виникли ще в додержавний період, – тисяцькі, соцькі, десяцькі – поступово перетворювалися на княжих урядовців. У системі управління, що склалася, зникає різниця між місцевим державним управлінням і управлінням особистих маєтків князя (великого чи удільного) або боярина.

Розвиток держави вимагав збільшення апарату управління на всіх рівнях і більш чіткого розподілу функцій посадових осіб. Першочерговою функцією урядовців стає забезпечення держави прибутками. Фінансові надходження склалися, в основному, з податків – натуральної ренти (данини). Спочатку данина була виключно натуральною, а пізніше – частково грошовою. Розкладом збору данини по господарствах займався *веренний староста*. Іншим джерелом прибутків було мито («пошлина»), яке брали на ринках, мостах, перевозах тощо. Певну частину надходжень давали судові платежі і штрафи, про що засвідчує «Руська правда».

Важливим фактором, що сприяв як об'єднанню Київської Русі і перетворенню її на могутню феодальну державу, так і посиленню політичної влади Володимира, було введення 988 р. *християнства* на Русі – релігії, яку сповідувала на той час абсолютна більшість народів Європи та Близького Сходу. Християнська церква стала суттєвим елементом державної структури. Поряд зі своїми церковними функціями вона виконувала тепер ще й функцію політичної ідеології. Зміцнюючи авторитет державної влади, вона стала постійною опорою князя. Той, у свою чергу, призначав духовних осіб на державну службу, залучав служителів культу до управління державою. Політичний аспект християнства виражався і в тому, що своє хрещення Володимир поєднав з важливим політичним актом – одруженням з візантійською царівною.

Про значення християнізації Русі М. Грушевський писав, що вона сприяла зародженню «единства политико-общественного уклада, общественных отношений и права», а також від цієї події почався процес еволюції Київської держави від збивання держави шляхом збройної сили до легітимних державотворчих процесів, від панування князів-наїзників до панування князів-правителів [17, с. 57]. Запровадження християнства сприяло розвитку науки і освіти. Вже 988 р. почали з'являтися школи та культові споруди, зокрема Десятинна церква.

Християнізація дала можливість володареві провести, крім адміністративної, ще й військову та судову реформи. Суть *військової реформи* полягала в ліквідації «племінних» військових об'єднань і злитті військової системи із системою феодального землеволодіння. Князь роздавав землі із зобов'язанням військової служби та організації оборони цих земель. Це дало змогу досить швидко забезпечити охорону рубежів Київської держави, створити надійне військо не лише проти зовнішніх, а й внутрішніх

ворогів. Система бенефіцій сприяла створенню навколо князя Володимира прошарку особисто відданої йому знаті. Стрижнем війська була дружина великого князя. Місцеві князі та інші бояри мали свої дружини. У разі необхідності організовувалися також народні ополчення, залучалися найманці. У військовій справі великий князь спирався на тисяцьких, соцьких, десяцьких, які, окрім командування гарнізонами, виконували ще й цілий ряд адміністративно-управлінських функцій.

Судова реформа зводилася до розмежування судів єпископського та градського. Судова влада належала до основних прерогатив князя: він здійснював суд сам чи доручав цю справу своїм урядовцям. Княжий суд було віднесено до публічних (державних) судів. До цієї групи належали також вічовий і вервний (громадський) суди. Судові та адміністративні функції здійснювали одні й ті ж самі урядовці, що засвідчує нерозвиненість державних і судових інституцій тогочасної держави. Існували також і приватні (панські, домініальні) суди, яким підпорядковувалися всі невольні люди. Це був суд землевласників над залежним населенням, що здійснювався на засадах наданих князем імунітетних грамот.

У прийнятому «Уставі святого князя Володимира, крестившого руську землю, о церковних судах» було визначено місце церкви в державі, джерела її матеріального існування, сфери юрисдикції. Зміст статей 4 і 5 фактично проголошував відмову князя від втручання у справи церкви, закріплювався поділ церковної і світської судової компетенції. Відповідно до традицій Візантії визнавався патронат князівської влади над церквою, саме тому церковний статут був виданий від імені князя. Церковному суду підпорядковувалися всі духовні особи, їхня родина, церковна прислуга, утриманці церкви, люди, які мешкали на монастирських і церковних землях.

Час правління Київською державою князем Володимиром вважається справді золотою сторінкою історії Стародавньої Русі. Адже за 35 років правління йому вдалося з територіального утворення, що страждало від безперервних міжусобиць і внутрішніх протиріч, утворити могутній, процвітаючий державний організм, на який змушені були вважати всі європейські країни.

Подальший розвиток Київської держави продовжив наступник Володимира – **Ярослав Мудрий (1015–1054)**. Після укладення 1026 р. мирного договору між Ярославом та його старшим братом Мстиславом Тмутараканським зародилася колегіальна форма управління державою – *думіврат*. Держава була поділена між ними на дві частини по Дніпру: Ярослав княжив у Києві, а Мстислав у Чернігові. То був перший в нашій тисячолітній історії поділ країни на Лівобережжя і Правобережжя.

Поділ держави та децентралізація влади в цілому позитивно вплинули на внутрішній розвиток країни. Особливо сприяли зростанню політичного впливу міст, що знайшло свій вираз у діяльності міських вічевих зборів. Бурхливий розвиток міст (а у XII ст. їх було понад 70) зміцнював

Київську державу та привів у органи управління велику кількість місцевого населення. Це вплинуло на те, що варязька знать, яка до цього панувала в управлінні, залишилася лише у війську, а державними мужами ставали місцеві люди. Тогочасна Київська Русь набирає могутності і стає однією з «найбільших, найкультурніших, найрозвинутіших економічно й політично держав середньовіччя» [32], посівши чільне місце серед найбільших країн тієї доби – Візантії та Германської імперії.

Після смерті Мстислава 1036 р. вся повнота влади перейшла до Ярослава, який увійшов в історію як державний діяч, за якого було зібрано закони у збірник «Руська правда» та видано важливий правовий акт – «Устав князя Ярослава про церковні суди». Крім звичаєвого права, у «Руській правді» зібрані й «Княжі устави», які за змістом та формою все-таки ближчі до звичаєвого права, ніж до писаного закону. Власне, законотворча діяльність органів державної влади була незначною і дуже обмеженою звичаєвим правом. З політичної точки зору цей документ мав непересічне значення, оскільки утверджував Київську Русь як цілісне суспільство й державу. До найдавніших документів належать також княжі договори, які мають форму писаного закону.

Тогочасне *віче* – орган прямого народовладдя, функціонувало у виді зборів повноправних громадян міста і пригородів, землі (князівства). Віче розглядало та виносило ухвали у справах, що стосувалися цих територій. Віче – історично давній інститут, який вирішував усі публічні справи громади шляхом зібрання старших громадян міста і рішення якого були обов'язковими для всіх. Оскільки в ньому брали участь князі і бояри, віче стало найвищим органом державної влади. Саме на них обиралися князі та укладалися договори з ними (так званий ряд). Водночас, значним недоліком вічевих зібрань була їх нерегулярність (окрім Новгороду і Пскова), вони не мали чіткого статусу, окресленої компетенції, порядку скликання.

Ще однією тогочасною формою управління була *боярська рада* – збори бояр за участю князя для вирішення важливих державних справ. Бояри відігравали значну роль у житті держави: впливали на політику князя, спрямовували віче на ухвалення відповідних рішень. Особливо сильним було боярство в Галичині, де відчувався великий вплив західних сусідів, у яких багата шляхта володіла значними привілеями та правами. До боярської ради входили старші дружинники-землевласники та вищі церковні ієрархи. Проте вона як орган державної влади не мала чітко встановлених форм функціонування, що дало підстави історикам вважати боярську раду лише дорадчим органом при князеві. Хоча при збереженні державності вона цілком могла розвинутися в представницький орган державної влади. Однак цього не сталося через зміну політичної ситуації.

Аналізуючи діяльність віча і боярської ради, Н. Полонська-Василенко робить висновок, «що за час Х–ХІІІ ст. вони не набули парламентарних форм, не перетворилися на певні інституції і залишилися випадковими зібраннями» [71, с. 218].

Найвищим органом місцевого самоврядування на селі став верв – чи то родова, чи то територіальна громада. Він об'єднував кілька сусідніх сіл, мав землю у колективній власності, виступав захисником своїх мешканців у відносинах із сусідніми общинами, боярами чи державними урядовцями. Виникнувши ще у доісторичні часи, община виявилася надзвичайно стійкою структурою, проіснувавши, хоча й з великими втратами повноважень, аж до XX ст.

Князь Ярослав з метою запобігання міжусобній боротьбі, яка після смерті Святослава стала хронічною хворобою держави, запровадив принцип старшинства у поділі влади між синами відповідно до їхнього віку, вони отримували міста з більшим або меншим політичним значенням. Найстаршим – Київ чи Новгород, найменшому – Володимир. Як тільки в якомусь із цих князівств звільнявся престол, кожен брат підіймався на щабель вище, доки не досягав київського престолу. Щоправда, ця ідея Ярослава суперечила іншому глибоко вкоріненому принципу – успадкуванню влади від батька до сина та не пішла на користь ні державі, ні її окремим землям. Фактично такий спосіб управління підсилював сепаратистські настрої місцевих князів та бояр, які домагалися окремої влади «свого» князя. Після смерті Ярослава це призвело до запеклої боротьби між племінниками і дядьками князя.

Після 1099 р. на Русі фактично існувало *дві держави*. Під владою Святополка перебували Київщина, Волинь, Турово-Пінськ. Мономах володів Переяславом, Смоленськом, Новгородом, Поволжям. Держава Володимира, до якої входили домінуючі політичні та економічні центри Русі, була значно сильнішою за державу Святополка. Логічно, що саме **Володимир Мономах (1113–1125)** став великим київським князем і володарем Русі. Він очолив державу у смутні часи на вимогу самих киян, аби погасити бунти, встановити мир і спокій. Мономах намагався зберегти єдність і могутність держави. У внутрішній політиці та державній ідеології він культивував ідею єдності Київської держави, енергійно здійснюючи об'єднання роздробленої чварами території країни. Завдяки величезному авторитету йому вдалось об'єднати більшість розпорошених земель. Мономах досяг найвизначніших успіхів у справі державного будівництва, відновивши єдиновладну монархію часів Ярослава Мудрого. Князь скасував принцип сеньйорату (влада найстаршого сина в роді), ліквідувавши, таким чином, братовбивчі конфлікти. При його правлінні впроваджувалося пошанування права, законів, підвищилася роль княжого суду. Зовнішня політика Мономаха була спрямована в основному на боротьбу з половцями та їхнім незмінним союзником – князем Олегом Святославичем.

Мономах був також філософом і книжником. Маючи колосальний досвід управління державою, він створив унікальний документ політико-правової, морально-етичної та історико-психологічної думки – «Поучення дітям». У ньому викладено поради щодо здійснення державного управління. Мудрий і хитрий політик Мономах дає поради князям щодо методів

управління державою, ефективного урядування. Зокрема, він застерігав своїх синів-князів не тільки не чинити самим, а й заборонити «служивим» творити беззаконня. Князь, як державний муж, є носієм закону і законності, на цьому має ґрунтуватись уся його діяльність, у цьому сила його князівської влади. Князь, як воєначальник, мусить володіти військовою ситуацією і добре знати військову справу. В цілому твір Мономаха побудований на засадах християнського гуманізму. Поряд з моральними, в «Поученії» містилися політичні норми, давалися практичні настанови щодо керівництва державою і управління підданими, ведення війни, самовідданої державницької праці.

Володимир Мономах – *останній великий представник варязької династії на Київському столі*, став видатною постаттю української історії, котра згуртувала і зміцнила Русь.

Підсумовуючи, систему державного управління Київської держави можна охарактеризувати так:

Носієм верховної (монаршої) влади вважався великий київський князь, хоча, не будучи абсолютним володарем, він певною мірою поділяв цю владу (в найважливіших державних справах) з народним віче або з боярською радою. У компетенції князя перебували: охорона кордонів; керівництво військом; збір данини; судочинство щодо васалів, дружинників, вищих посадових осіб; дипломатична діяльність; охорона торговельних шляхів; придушення рухів опору; поширення християнства; скликання княжих з'їздів; призначення на вищі посади; видання уставів, уставних грамот та інших законодавчих актів; будівництво шляхів.

Таким чином, «князь був носієм і виконавцем усіх функцій державної влади: законодавчої, судової, адміністративної, він стояв на чолі власної дружини й війська цілої держави та правив державою через своїх функціонерів» [99]. Як зазначає Д. Дорошенко, княжий двір, який на початках виконував функції приватного характеру господарської управи, поступово перебрав на себе функції державного органу, як це було скрізь у початкових примітивних формах державної організації в середній і західній Європі [25, с. 70].

Великі князі були повноправними володарями тільки в Київській землі, а в інших землях управляли місцеві князі. Всі державні органи тогочасної держави можна умовно поділити на *центральні* та *місцеві*. У перших працювали княжі і земські урядовці. Княжі урядовці перебували в Києві і залежали від князя при виконанні функцій державної влади. До них були віднесені: *тіун (огнищний)*, який відав княжим двором, його слугами і господарством. У підпорядкуванні тіуна були *ключники*, які доглядали княже майно, *митники*, котрі збирали данину і мито, *конюшені*, що завідували княжою стайнею, забезпечували кіньми збройні сили. Ці урядовці здійснювали фінансові функції – це було здобуття коштів для утримання родини князя, його двору, війська, адміністрації, судів.

Земські урядовці обиралися громадою і, відповідно, залежали від неї. Пізніше їх призначав князь, але за погодженням з народом. Вони назива-

лися *тисяцький, соцький, десяцький*, що вказувало на кількість людей у громаді. Тисяцькі, які носили титул воєводи, під час війни командували своєю земською «тисячею» і сиділи переважно у Києві, Чернігові, Переяславі, Турові, Володимирі, Галичі, Перемишлі. Тисяцькі, будучи найвищими урядовцями князя, були фактично його заступниками [85].

У сфері державного управління княжу владу на місцях здійснювали *волостелі, мечники, дітські, отроки, ябедники*, які, у свою чергу, окрім адміністративного управління, виконували ще й окремі військові функції. Великого князя оточували «*думці*» – члени княжої ради з числа княжих мужів, тобто великих бояр. Судову владу здійснювали княжі *посадники*. Нижчі судові урядовці звалися *вирниками, метальниками*.

З часом влада місцевих князів почала посилюватись, а великого князя – зменшуватися. Саме це викликало необхідність періодичного скликання *снемів* – *княжих з'їздів*, які збирали не тільки князів, а й найбільш впливових бояр, представників церкви. На з'їзді, яким керував великий київський князь, обговорювались і розглядались лише загальнодержавні справи: питання війни і миру, відносини між князівствами, проблеми державного устрою, розподіл ленних володінь. Так, Вишгородський з'їзд (1072 р.) прийняв «Правду Ярославичів», Любецький (1097 р.) затвердив автономність князівств, Іветицький (1100 р.) розподілив ленні землі, Золочівський (1101 р.) і Долобський (1103 р.) обговорювали питання відносин із половцями. Проте ці з'їзди були малоефективними через нерегулярність проведення. На жаль, вони так і не стали, як у європейських країнах, зачатками парламентських інституцій. Однією з причин цього став процес занепаду Київської держави.

Починаючи з середини XII ст. Руська держава вступає в період розвиненого феодалізму, який характеризується відцентровими тенденціями, викликаними зростанням продуктивних сил у сільському господарстві та ремісництві, пануванням феодальної власності на землю та інші засоби виробництва, великого вотчинного землеволодіння.

На початку другої половини XII ст. унаслідок розвитку об'єктивних процесів – феодальних відносин і зміцнення місцевих феодальних центрів, при слабких загальнодержавних економічних зв'язках, відбувається поліцентризація Київської Русі – політичне розмежування окремих князівств і земель [9, с. 108]. На політичній карті величезної держави з'являється понад півтора десятка суверенних князівств, у тому числі шість на території сучасної України: Волинське, Галицьке, Київське, Переяславське, Чернігівське та Турово-Пінське. Однак політичне роздроблення не зупинило економічного, соціального і культурного розвитку окремих князівств. Навпаки, вони знайшли нові форми свого подальшого розвитку. Це стосується і процесів еволюції інститутів державного управління та місцевого самоврядування.

У XIII ст. влада великого київського князя стає цілком номінальною. Розквіт княжої доби завершується, вона перетворюється у

«державу державок», яку одні дослідники вважають чи то федерацією, чи то конфедерацією, а інші – просто відносинами васальної залежності, де на вершині піраміди перебував «князь-отець» – лише формальний володар Київської Русі.

Величезні простори держави створюють умови для зростання впливу місцевих органів управління. Зароджуються причини падіння величезної монархії, втрачають значення торгові шляхи через Київ, накопчується татаро-монгольська навала.

Глава 1.2

ГАЛИЦЬКО-ВОЛИНСЬКА ДЕРЖАВА ТА ФОРМИ ЇЇ УПРАВЛІННЯ

Як зазначав С. Рудницький, «монгольська хуртовина XIII віку, що руйнувала так багато могутніх народів і держав, не змогла знищити українського народу» [78]. Після розпаду Київської держави на кілька окремих князівств на межі XII–XIII ст. естафету національного державотворення переймають західноукраїнські землі, де постала друга велика українська держава – Галицько-Волинське князівство (королівство). Півтора століття її існування допомогли зберегти державницькі та культурно-національні традиції Київської Русі-України й одночасно розвинути їх під потужним впливом європейських соціально-політичних відносин.

Об'єднання у 1199 р. в єдину державу волинським князем **Романом Мстиславовичем** Волинського і Галицького князівств було важливою подією в історії України, яка, на думку історика С. Томашівського, стала «епохальним фактом в історії України, першим втіленням загальноукраїнської державної ідеї». На Заході утворився новий сильний політичний організм, що перейняв на себе спадщину занепадаючого Києва, охоплюючи землі від Карпат до Дніпра, включно з Києвом, – територію, рівну «Священній Римській імперії» Фрідріха Барбароси [79].

Князь Роман, якого західноєвропейські хроністи нарекли іменем короля русинів – *Romanus Rex Ruthenorum*, доклав багато зусиль для зміцнення верховної влади, створення власної моделі державного управління. Як і в інших країнах Європи, князь спирався не лише на свою військову дружину, а й на міську верхівку, так званих «громадських мужів», надаючи їм різні пільги. У внутрішній політиці князь зосередив увагу на зміцненні княжої влади як гаранта стабільності державності, тобто обмеженні сваволі світських і духовних феодалів (бояр). Пов'язані спільними інтересами (збереження своєї влади, землеволодіння, придушення опору народних мас), князь і боярська верхівка перебували у стані постійного протиборства за владу. Роман Мстиславович намагався зосередити у своїх руках усю державну владу і стати абсолютним монархом («самодержцем»),

а бояри – обмежити князівську владу. Через цю боротьбу князь увійшов у конфлікт з боярами, який набрав дуже гострих форм. Протистояння князя і боярської олігархії, яке завдало багато лиха державі, тривало і після смерті князя Романа, який загинув 1205 р. у бою з поляками. Ця трагічна смерть перешкодила утворенню єдиної Української держави.

Для забезпечення переваги над боярами його син – князь **Данило Галицький**, як і батько, прагнув заручитися підтримкою селян і міщанства. Він укріпив багато існуючих міст, а також заснував нові, у тому числі у 1240-х роках місто Холм, а у 1256 р. – Львів, названий в честь його сина Лева – «Львовим градом». Для захисту смердів від сваволі бояр у селах призначалися спеціальні урядники, формувалися військові загони із селян. Понад сорок років боровся князь Данило з боярською опозицією і переміг її, тим самим зміцнив верховну князівську владу, забезпечивши усталений тип управління на наступне століття.

Князь уособлював законодавчу, виконавчу і судову владу. Однак він був залежним від соціальної верхівки – боярської олігархії, яка вважала себе представником усього населення. Князь був змушений залучати бояр до управління державними справами.

Хоча віче, остання згадка про яке датується 1146 роком, у той період втратило своє значення, ще згадується віче, скликане самим Данилом 1232 р., перед військовим походом. Натомість, суттєво зросла роль боярської думи: князь був змушений діставати згоду боярства при вирішенні будь-яких державних справ. У перші десятиліття XIII ст., у період найбільшого впливу боярської думи, бояри обирали князів, намагаючись зробити їх повністю залежними від себе. Такий стан підтримували й іноземні володарі, які прагнули добитися влади в Галичині, використовуючи впливових бояр. Боярська рада як постійний орган влади функціонував і в першій половині XIV ст., тоді бояри називаються в князівських грамотах радниками князя.

Державно-правовий устрій Галицько-Волинської землі у головному зберігав риси, притаманні Київській державі. Поряд з назвами «Галичина», «Володимирія» (Волинь) тут вживається назва «Русь», «Руська земля». Верховна влада зосереджувалася в руках великого князя, який використовував титули руського короля, принцепаса, князя Руської землі тощо. Він ухвалював законодавчі акти, мав судові повноваження, давав згоду на призначення єпископів, очолював військо, здійснював збір податків, карбування грошей, визначав розмір і порядок стягнення поборів, керував скарбницею, зовнішніми стосунками. Проте досить міцним залишалося місцеве боярство, особливо галицьке. Інтереси боярської олігархії втілювались у діяльності боярської ради.

Однак в адмініструванні Галицько-Волинського князівства був відчутним вплив Заходу. Хоча західноєвропейські хроніки називали Галицько-Волинське князівство королівством ще задовго до коронації Данила, саме подія 1253 р. у Дорогичині на Підляшші де-факто ствердила цю

державу у колі європейських країн. Коронація Данила Галицького на короля Русі, здійснена легатом папи Інокентія IV, мала зміцнити церковні та політичні зв'язки Русі з латинським Заходом і забезпечити військову допомогу в боротьбі проти Золотої Орди. Запроваджувались і відповідні ознаки королівської влади: вінець (корона), герб, печатка, прапор. Існували також і родові князівські знаки.

Однак, переконавшись у нездатності Риму організувати хрестовий похід проти Золотої Орди, князь Данило припиняє з ним відносини і вирішує власними силами вести боротьбу з ординцями. Незважаючи на розірвані відносини, галицькі літописці продовжували іменувати Данила королем, що, по-перше, підносило його статус серед інших князів, а по-друге, допомагало при встановленні дипломатичних відносин з європейськими державами. Цей титул використовував також його онук Юрій Львович.

Однією з найважливіших функцій князівської влади було налагодження *зовнішньополітичних зв'язків*. Дипломатичні відносини Галицько-Волинського князівства існували не тільки з іншими руськими князівствами, а й з Угорщиною, Литвою, Польщею, Візантією, Золотою Ордою, Тевтонським орденом, Римом, князівствами Німеччини та іншими країнами. Міжнародні контакти підсилювалися шлюбними зв'язками династії Романовичів – галицької гілки Мономаховичів зі знатними іноземними родами. Активність міждержавного листування засвідчують листи галицько-волинських князів до великих магістрів Тевтонського ордену, що збереглися до наших днів.

Князеві належала вища виконавча влада. Адміністративні справи князь доручав своїм урядовцям, посади яких мали різне походження: одні брали свій початок від попередніх часів як органи самоврядування, інші були створені для виконання певних функцій управління князівської влади.

Установлюється і поширюється характерна для того періоду двірсько-вотчинна система управління. Двірсько-вотчинні слуги князя одночасно виконували і роль державних урядовців, які за дорученням князя здійснювали управління і суд у межах всієї держави.

Якщо за найдавніших часів перше місце в урядовій ієрархії посідав *тисяцький (начальник округи)*, якого призначали з найвпливовіших бояр, то за часів короля Данила провідне місце серед урядовців займає *двірський або дворецький*. Цей чин виник у Галицько-Волинському князівстві під впливом державного устрою Угорщини, оскільки в інших руських князівствах у цей період він не трапляється. Двірський очолював увесь апарат управління князівського двору і в разі необхідності заступав князя в управлінні, війську, суді («суддя княжого двору»).

Канцелярією князя керував *печатник*, тобто *канцлер*. Ця посада була поширена в західноєвропейських країнах. Печатник зберігав печатку і прикладав її до княжих документів, зберігав документи і розсилав їх за призначенням. Він також міг виконувати за дорученням князя й інші адміністративні функції.

Впливовою посадовою особою того часу вважався *стольник*, який займався фінансовими справами та управляв княжими землями-маєтками. Військове керівництво здійснював *збройник*, судовими справами відали *дитячі*, охороною князя – *отроки*. Особисті доручення князя виконував *сідельний*. Зразки урядових документів писалися латиною, печатки володарів вживалися західного взірця.

На князівському дворі були ще особливі двірські урядовці: *покладник*, *ключник*, які охороняли княже майно та виконували різні адміністративні доручення. Нижчі функції виконували *биричі*, *городники*, *мостники*, *митники*, *осмники* та інші. Різні посади свідчать про те, що тогочасний апарат управління був добре розвинутий і диференційований.

Територія Галицько-Волинської держави поділялася на *волості*, які раніше були окремими князівствами (Галицька, Луцька, Холмська, Перемишльська, Белзька, Теремовляньська, Коломийська та ін.). Управляли цими територіальними одиницями за дорученням князя великі землевласники – *волостелі*. Вони володіли адміністративними, воєнними та судовими повноваженнями.

Наприкінці XIII ст. у Галицько-Волинському князівстві налічувалося понад 80 міст. Їхній устрій продовжував традиції княжої доби. Але в першій чверті XIV ст. у Галицько-Волинському князівстві виникають колонії чужоземців, яким було дозволено після спустошливих татарських набігів на українські землі жити і порядкувати за власними традиціями і звичаями. Оскільки серед переселенців переважали німці й поляки, то місцеве самоврядування ґрунтувалося, в основному, на німецькому праві, яке застосовувалося в управлінні містами у країнах середньої Європи. Так було закладено у містах Галицько-Волинського князівства принципи місцевого самоврядування, запроваджені у німецькому місті Магдебурзі. На етнічних західноукраїнських землях першим містом, що отримало магдебурзьке право у 1339 році, був Сянок [25, с. 13].

Важлива роль у Галицько-Волинській державі відводилась організації війська, яке не відрізнялося від військових сил інших сусідніх земель. Збройні сили Галицько-Волинської держави склалися з княжої дружини, боярських загонів та народного ополчення («воїв»). Бояри брали участь у воєнних походах не лише особисто, а й приводили свої власні збройні загоны. Не бажаючи бути залежним від військової сили бояр, Данило Галицький значно посилив організацію власного війська – створив регулярну піхоту, що складалася з важкоозброєних «оружників» і легкоозброєних «стрільців», удосконалив кінноту. Проти важкоозброєної кінної дружини не могла встояти ні легка татарська кіннота, ні європейська дружинна знать. До військових кампаній також запрошувалися іноземні загоны та закордонні найманці. У цей період з'явилися великі фортифікаційні споруди у Холмі, Луцьку, Крем'янці, Львові (в тому числі кам'яні), котрі зміцнювали безпеку держави та посилювали вплив і авторитет князя.

Окремим правом і судом користувалася церква, значення якої в Галицько-Волинському князівстві було досить значним. Для зміцнення міжнародного авторитету держави князь 1246 р. заснував Галицьку митрополію, що проіснувала до 1347 р., виконуючи функції загальноруської. Митрополитом було призначено одного з подвижників князя – печатника Кирила, особу духовного сану. Князі активно впливали на церковну організацію, використовуючи її в своїх інтересах. Церковний суд діяв на підставі церковних уставів київських великих князів.

Отже, XIII–XIV століття української історії пов'язані з існуванням Галицько-Волинського князівства або королівства. Процеси децентралізації, падіння впливу влади князя уповільнюються, проявляються тенденції формування абсолютної монархії, що втілюється в особі короля Данила Галицького. Світська королівська влада поступово починає підпорядковувати собі церковну владу.

Державно-політичний устрій Галицько-Волинської держави був «цілком європейським і нагадував механізм олігархічного правління» [9, с. 109], а модель державного управління не поступалася кращим тогочасним європейським інститутам. Галицько-Волинська держава, котра поширила свою владу на більшість земель нинішньої України, стала могутньою європейською державою, що забезпечувала безперервність державотворчого процесу як історичного чинника національного самовизначення українського народу [70]. М. Грушевський вважав це державне утворення безпосереднім спадкоємцем Київської Русі. Своїм успіхам і життєздатності воно завдячувало видатним державним діячам – Роману Мстиславовичу та Данилу Галицькому.

Однак у результаті іноземної навали та егоїстичної політики боярської олігархії у 1340 р. еволюційний розвиток автономної української державності припиняється [47, с. 14]. Останнім Галицько-Волинським князем був **Юрій-Болеслав (1325–1340)**, після смерті якого самостійна держава перестає існувати. З 1349 р. більша частина цієї української етнічної території на шість століть була відірвана від материнської землі, ставши занедбаною околицею сусідніх держав.

Глава 1.3

УКРАЇНА ПІД ВЛАДОЮ ЛИТВИ І ПОЛЬЩІ

У XIV ст. історичні події розвивались у несприятливому напрямі: Галичина потрапила до складу Польської держави, а Волинь і Наддніпрянщина перейшли під владу Великого князівства Литовського.

Литовське панування внесло ґрунтовні зміни в устрій українських земель. Уся влада у ньому була сконцентрована в руках *великого князя*, який користувався майже необмеженою владою (він володів законодавчою, виконавчою, військовою і судовою владами). Молоді князі не були

його співрегентами, а тільки радниками і виконавцями волі князя. Це дало змогу Литві оминати ту небезпеку, що стала причиною занепаду Києва: вона не розпалася на окремі князівства, а залишилася єдиною державою. Великий князь управляв усіма військовими силами, оголошував війну і мир, розглядав судові справи, здійснював дипломатичні зносини і розпоряджався матеріальними засобами держави. Він також був верховним власником землі на умовах помісного землеволодіння. Його власні маєтності не були чітко розділеними з державними.

При великому князеві функціонувала *рада* (пани-рада, господарська рада), яка складалася з найвпливовіших васалів князя. Згодом до неї стали входити впливові державні особи (достойники), а також католицькі ієрархи. Будучи дорадчим органом при князеві, рада значно обмежувала владні повноваження князя, який залежав від військової та фінансової допомоги членів цієї ради. У ситуації, коли великий князь був одночасно і королем польським, рада взагалі ставала вищим державним органом держави.

Наприкінці XV ст. у Великому князівстві Литовському з'являється ще один вищий орган влади представницького типу – *сейм*. У цьому органі парламентського типу головну роль відігравала шляхта, яка прагнула досягти рівня польської шляхетської демократії. У загальних («вільних») сеймах, де, як правило, обговорювалися фінансові питання, брали участь великий князь, члени ради, вище духовенство і по два шляхтичі від повіту, обрані на повітових шляхетських сеймиках. Поступове зростання політичної ролі сейму відбувалось паралельно з оформленням шляхетського стану.

Центральна адміністрація Великого князівства Литовського формувалася поступово протягом XV століття. Найвищу державну посаду обіймав *маршалок земський*, який головував на засіданнях ради у відсутності князя. Він відповідав за проведення церемоній засідань панів-ради, прийомів послів іноземних держав тощо. Його заступником був *маршалок двірський*, посада котрого походить від колишнього придворного урядовця великого князя. Державна канцелярія підпорядковувалася *канцлеру*, який мав заступника – *підканцлера*. Фінансами держави та князя відав *земський підскарбій* та його заступник – *двірський підскарбій*. Військове командування здійснювали *гетьман земський* та *гетьман двірський*. При гетьманах були земські та двірські *хорунжі*, які оберігали і носили хоругви.

У цілому можна сказати, що великий князь поділяв верховну владу з княжим родом, потім панами-радою, згодом – із сеймом. Під польським впливом у другій половині XV ст. у Литві запроваджується адміністративний поділ на воєводства і повіти, що згодом перейшов і в Україну. На чолі воєводства стояв *воєвода*, котрого призначав великий князь на необмежений строк. Його помічником був *каштелян*.

Провінційні землі мали своє самоуправління, яке обмежувалося господарськими справами, опікою над церквою та іншими місцевими питаннями.

нями, не підриваючи компетенції центральної влади. За такої системи державного управління велика роль належала місцевим урядовцям, намісникам, воєводам, старостам.

Таку централізовану систему управління Литва запровадила і в Україні. Верховна влада з рук українських князів перейшла до литовських *намісників*, здебільшого синів та родичів великого князя з династії Гедиміновичів, які здійснювали державне управління від імені князя. Українська титулована знать становила численний і неоднорідний прошарок *боярства з магнатами і панами* у верхівці, які володіли спадщинними землями («вотчинами») та імунітетними правами. Втративши становище державних володарів, до цієї групи влилися і *княжата*. Всі вони стали васалами великого князя Литовського і брали участь у військових кампаніях зі своїми озброєними загонами.

Незважаючи на те, що Литовська держава не була державою українською, все ж литовське панування було прийнятнішим, ніж жорстоке іго Золотої Орди. Відсутність достатньої кількості урядовців для управління своїми величезними володіннями змушувала литовців залучати місцеву українську знать до управління. Останні обіймали високі адміністративні посади в центральних державних установах і урядах. Українські князі і пани належали до великокняжої ради, маючи таким чином вплив на всі державні справи. Вони посідали навіть посади міністрів і гетьманів, тобто мали рівноправне становище з корінними литовцями. Руська (українська, білоруська) мова стала офіційною мовою уряду, а православна церква займала привілейоване становище. Ось чому українська аристократія почувала себе співгосподарем у великій Литовській державі, будучи глибоко прив'язаною до неї, патріотично служачи їй та дбаючи про її розквіт та могутність.

Отже, двохсотлітній період (із середини XIV ст. до Люблінської унії 1569 р.), який довелося прожити у Великому князівстві Литовському, мав позитивне значення в розвитку українського державотворення. Адже фактично влада в українських землях належала місцевій знаті, яка займала майже всі вищі посади – намісників, воєвод, каштелянів, старост як у центральних органах управління, так і на місцевому рівні.

Міста, які за князівських часів жили в тісному господарському зв'язку з селом, в XIV–XV ст. відокремилися від останнього і стали самостійними організаціями. Причиною виділення міст було зростання населення, яке займалося виключно ремеслами і торгівлею. Для забезпечення свободи дій німецькі колоністи, кількість яких в українських містах у XIII ст. різко зросла, запроваджували норми магдебурзького права, яке інколи називали Шродським, або Хелмінським [38, с. 82–83]. Основними юридичними кодексами, що використовувалися міськими судовими установами України, були твори польських юристів XVI ст. Павла Щербича «Право міське магдебурзьке» і Бартоша Гроїцького «Порядок судів міських». Магдебурзьке право – це один із видів прав вільних міських общин у середньовіччі. Міста

отримували самоврядування, податковий та судовий імунітет (незалежність), право власності на землю (зазначену у привілеї), пільги ремісникам і торговцям, право проводити ярмарки, а також звільнення від деяких повинностей на користь держави. Протягом XIV–XVI ст. магдебурзьке право отримало близько 400 міст і містечок Галичини, зокрема Коломия – (1370), Судова Вишня – (1375), Перемишль і Тереховля – (1389), Самбір – (1390), Дрогобич – (1422), Галич – (1437). [105], а також Волині: Кременець (1431), Луцьк (1432), Житомир (1444) [38, с. 83].

Отримавши магдебурзьке право, місто з усією своєю територією виходило з-під управління й суду королівських чи великокнязівських намісників, одержуючи самоврядування з власним управлінням і судом. Уся влада в місті належала **магістрату** (у малих містах управляла **ратуша**) під керівництвом війта (який спочатку призначався князем, а потім обирався) та його помічників (бургомістрів). Магістрат складався з двох колегій – лави (лавники, засідателі), яку обирало міське населення (відала судовими справами), та ради (райці, ратмани, радники), яка займалась адміністративно-господарськими справами. Від цього пішли назви урядовців магістрату – лавники і райці.

Магістрат керував справами міської адміністрації, суду, господарства, фінансів, поліції тощо. Магістратською канцелярією відав міський писар. Місця в магістратах посідала найзаможніша верхівка міста. Ремісники й торговці вели боротьбу з міською верхівкою за право участі в міському самоврядуванні. Унаслідок тривалої боротьби виник новий контрольний орган – «Колегія сорока мужів» (від лат. *Quadraginta viri* – квадрагінтавірат – 40 мужів). Цей орган виконував в основному фінансово-господарські функції в місті. Очолював колегію регент, який входив до складу магістрату.

Місто сплачувало в державну казну визначену державою суму грошей. Частина натуральних повинностей міщан ліквідовувалася, встановлювалися єдині податки з ремесел і торгівлі.

Магдебурзьке право надавалося передусім іноземним громадам: польським, німецьким, вірменським, що підсилювало соціальний гніт національно-релігійним. Були міста (наприклад, Львів, Кам'янець-Подільський), в яких існувало по три міських общини (польська, українська, вірменська) і кожна – зі своїм самоврядуванням. Тодішнє економічне становище міщан було надзвичайно складним та обмеженим різними заборонами, що сковували міських жителів у замкнутах мурах свого міста. Крім того, над православними жителями тяжів католицизм, який сповідували поляки та німці.

Міста за належністю поділялися на державні і приватні, а за юридичним статусом – на привілейовані і непривілейовані. Відповідно до цього здійснювалось управління містом. Міста зберегли український характер, а великі міста, такі, як Київ, Луцьк, отримали привілеї, які забезпечували їм розвиток ремесел і торгівлі. Міський патриціат (міські багатирі) складався з місцевих людей. Магдебурзьке право, яке отримали чимало українських міст, сприяло розвитку місцевого самоврядування.

Окремі прояви європеїзації торкнулися й тогочасних сіл. Сільське місцеве самоврядування також ґрунтувалося на німецькому праві, але у де-що спрощеній формі. Найменшою адміністративною одиницею в повіті було село. **Сільські уряди** були виборними і самоврядними. Очолював громаду отаман, або старшина, який здійснював управління разом із громадською радою. Отаман і рада обиралися щороку на зборах громади. Представником від сільської громади в сільській владі був вїт, який, по суті, виступав посередником між селом і польським чи німецьким паном. Окремі галицькі села управлялися на основі волоського права, яке діяло у сусідніх Угорщині та Молдавії.

Різниця між німецькою та волоською моделлю самоврядування полягала у тому, що згідно з останньою – селами управляли українські пани, оскільки волоське право виключало якісь конфесійні обмеження, на відміну від німецького, що ґрунтувалося на католицизмі [16, с. 58].

Литовський статут, кодекс Великого князівства спиралися на законодавчу традицію Київської держави. Урядування в органах державного управління і судочинстві велось «руською» мовою, цією мовою складено всі без винятку документи, акти, урядові книги. Канцелярії створили свій окремий, місцевий стиль, своєрідну мову діловодства того часу.

У Великому князівстві Литовському існували адміністративно-територіальні одиниці, які займали особливе місце в структурі адміністративно-правового підпорядкування держави. Це, насамперед, Запорозька Січ, яка виникла на дніпровському острові Хортиця в середині XVI ст. Саме тут зароджувався визвольний козацький рух, який привів до відновлення української державності.

Ці надбаня часів Великого князівства Литовського стали для українського народу політичним капіталом на пізніші часи. Розвиток політичної ідеології козащини не можна зрозуміти без традицій державного життя, які Наддніпрянщина прожила у складі Литовської держави.

З Люблінською унією 1569 року закінчується перехідна литовсько-руська доба в історії України – перехідна між княжим періодом і майбутньою козацькою добою.

Політичне об'єднання Польщі та Литви у Річ Посполиту (букв. республіка) не залишало надій на відновлення української державності. Адже, як свідчила доля Східної Галичини, котра першою потрапила під польське панування, з переходом українських земель від Литви до Польщі було поставлено під сумнів саме існування українців як окремої етнічної спільноти.

У складі Польського королівства опинилися всі українські землі, за винятком Північної Буковини (Молдавське князівство), Закарпаття (Угорщина), Чернігівщини та Сіверщини (Московське царство). Вони складали основну частину Речі Посполитої, яка перетворилась на найбільшу державу в Європі. Із загальної кількості населення 7,5 млн чол., українці становили майже 2 млн, тобто 28 відсотків.

Після 1569 р. були ліквідовані залишки адміністративної системи давніх руських князівств, що зберігалися у Великому князівстві Литовському. Українські землі Речі Посполитої було поділено на шість воєводств: Галицьке (Руське), Волинське, Подільське, Брацлавське, Київське та Белзьке. На чолі воєводств стояли воєводи, на чолі повітів – старости і каштеляни (комендант) фортець. Власне, змін в інших адміністративних одиницях не відбулося, оскільки польські порядки ще раніше були впроваджені у Великому князівстві Литовському.

Політична єдність Польщі та Литви ґрунтувалась, як і більшість подібних союзів, на компромісах. Зокрема, була досягнута єдність щодо державної влади: у федеративній польсько-литовській державі мав бути спільний монарх, який обирався на єдиних виборах (елекції) та коронувався одночасно королем польським і великим князем литовським; запроваджувався спільний законодавчий орган – **сейм**, до якого входили магнати, шляхта та верхівка католицького духовенства; проводилась єдина зовнішня політика; вводилась спільна монета і податки. Окремими залишалися лише державний герб і печатка, адміністрація і місцеве управління, законодавство, фінанси та військо.

Одночасно було утворено подвійну виконавчу владу – **окремі уряди** зі своїми міністрами. З метою уникнення польського чи литовського сепаратизму виконавчих влад утворювався єдиний контрольний орган у спільному сеймі. У волостях і повітах існували волосні і повітові сеймики, в яких шляхта обирала своїх представників до спільного сейму Речі Посполитої та до Трибуналу й судових і фінансових урядів у своєму повіті.

Українська шляхта за Волинським привілеєм зрівнювалась у правах з польською і могла обіймати всі посади, до сенаторської включно. Представники волинської влади (духовної і світської) мали виключне право на участь у виконавчій владі на Волині (це було зроблено як поступка для відомих шляхетських родів – князів Чорторийських, Острозьких, Корецьких, Вишневецьких). Брацлавщина була прилучена до Волинського привілею, Київщина отримала окремий привілей, ідентичний за змістом з Волинським. У результаті українська знать, формально нічого не втрачаючи, отримала доступ до влади у великій централізованій державі, прилучаючись до багатой європейської культури.

З іншого боку, український народ, про якого не було особливої згадки у статтях, стало об'єктом широкої польської колонізації. Польські магнати Замойські, Тарнавські, Потоцькі, Конецпольські, Калиновські, Жолкевські та інші займали величезні українські території, створюючи справжні польські колонії, до яких належали сотні сіл, десятки містечок і замків – цілі провінції. Ці «короленята» були необмеженими володарями своїх областей, посідаючи найвищі посади в органах державного управління – воєвод, каштелянів (сановник, котрий засідав у сенаті), старостів, безжалюдно експлуатуючи природні багатства України. Дрібні землевласники були проти них безсилими, адже всі скарги до влади чи судові процеси не

давали жодного результату, оскільки магнати тримали в своїх руках усю виконавчу владу. Польська шляхта вороже ставилася до всього чужого: поступово польська мова, католицизм поширилися на всі українські землі. Все це викликало посилення соціального та національного гноблення та несло в собі передумови майбутньої визвольної боротьби українського народу проти колонізації.

З уведенням магдебурзького права поліпшилося становище міщан, але з нього скористалися, насамперед, польські колоністи. Самоврядування українського міщанства обмежувалося: тоді як управління містами віддавалося польському міщанству, українцям діставався лише невеликий квартал для помешкання. Українське населення було обмежене у міських правах – його не допускали до цехів, не дозволяли вести торгівлю, будувати церкви тощо. Але найбільше потерпіло від унії українське селянство, яке втратило право на землю та зазнало обмеження своїх прав.

Таким чином, українські землі з XIV до середини XVII ст. пройшли кілька якісно відмінних етапів свого розвитку: від подолання феодальної роздробленості при відсутності своєї держави, через автономність і розвиток місцевих владних органів управління до повного підпорядкування польській державній структурі управління; від консолідації народності, через злет національної свідомості і духовної культури до боротьби за збереження українського народу як етнічної єдності в умовах ополячення і покатоличення; від окремих козацьких ватаг на Подніпров'ї до могутньої Запорозької Січі, яка взяла на себе роль захисника українських земель від татарсько-турецької агресії та очолила визвольні зусилля народу за національне визволення і створення власної держави [98].

Глава 1.4

ДЕРЖАВНИЙ ЛАД І УПРАВЛІННЯ В ЧАСИ УКРАЇНСЬКОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ РЕВОЛЮЦІЇ (1648–1654)

Козацько-гетьманська держава, що постала у ході Національно-визвольної війни 1648–1654 років, яку ще називають «українською національною революцією» [55, с. 5; 82], була, з одного боку, результатом виникнення *українського козацтва*, яке, перетворившись на самодостатню соціальну верству, стало визначальним державотворчим чинником. Революція стала могутнім імпульсом для формування української нації й розвитку національної самосвідомості [36]. З іншого боку – це була цілеспрямована, свідомо діяльність Б. Хмельницького та його соратників щодо створення нових форм суспільних і державних відносин, координації їх, певної ієрархії владних відносин, перетворення українського уряду в суб'єкт міжнародних відносин. Як стверджує В. Смолій, Українська козаць-

ка держава «була стійким політичним органом», а її існування, «як цілком самостійної політичної сили *de facto* було визнано в міжнародному світі» [83].

З перших років свого гетьманування **Богдан Хмельницький**, маючи широку програму становлення української державності, порушує проблеми врегулювання стосунків із сусідніми державами. Зборівська угода 1649 р. з Польщею дала йому можливість відновити втрачену автономність у межах Речі Посполитої. Козаки здійснювали управління на території трьох воєводств – Київського, Брацлавського та Чернігівського, на які поширювалася виключно влада гетьмана. Державні посади могла обіймати лише православна шляхта, а київський митрополит мав увійти до складу сенату. Договір означав фактичне визнання на міжнародному рівні статусу України як держави. Гетьман, таким чином, отримав у підпорядкування територію та армію.

У середині XVII ст. геополітична ситуація була дуже несприятливою для України. Жодна із сусідніх держав не була заінтересована у зміцненні молодшої української держави. Загострення відносин з Польщею – однією з наймогутніших європейських держав – якій Військо Запорозьке не могло самостійно протистояти, змусило Хмельницького активно шукати союзників. Гетьман веде переговори з Кримським ханом, Туреччиною, Московією, Волощиною, Семигородом, Швецією. Врешті вибір упав на Московщину. Блискучий полководець, мудрий дипломат, Хмельницький не планував тривалих зв'язків з Московією. В його плани входило лише досягнення тактичної мети – втягнення Московщини у війну з Польщею. Важке становище України було дуже вигідним для московського царя Олексія Михайловича, який намагався якнайшвидше укласти з нею угоду, усвідомлюючи, що отримані економічні ресурси і геополітична позиція дозволять стати Московії великою державою [20].

Історія українсько-російського договору веде початок із Переяслава, а остаточний текст договору обмежувався 11 статтями та жалуваними грамотами в редакції 27 березня 1654 року. Ця угода гарантувала Війську Запорозькому такі права: самостійність у діяльності адміністрації та судочинстві, стосунках з іноземними державами, збиранні податків для українського скарбу, утримання 60-тисячного війська. Але при цьому Московський уряд принципово залишив за собою право безпосередньо управляти в Україні. За своїм змістом Переяславсько-Московський договір передбачав не входження козацької України до складу Московської держави, а створення своєрідної конфедерації під егідою царя, спрямованої на розгром Речі Посполитої й протистояння агресії Кримського ханства.

Отже, козацька визвольна боротьба, що привела до короточасного відновлення державності України, завершилася так званими «Статтями Б. Хмельницького», які визнали зверхність Москви над Україною, – своєрідним сюзеренітетом або протекторатом. Важливо наголосити, що після 1654 р. за життя Б. Хмельницького Україна зберігала багато рис незалеж-

ної держави (у тому числі право зносин з іншими держава), а права і функції царського уряду в Українській державі були настільки незначними, що дає підстави вбачати саме гетьмана главою Української держави, а Переяславську угоду – як міжнародний союз, а не державоправне об'єднання. Отже, Україна в 1654–1656 рр., залишаючись незалежною державою, утворювала з Москвою лише військовий союз, перебуваючи під військовим протекторатом московського царя [74, с. 118–119].

Увесь суспільний лад України – з його принципами вільного обрання, суверенності народу і відповідальності перед ним – був протилежний політичному режиму Московської держави, який дістав назву самодержавства. Вся подальша більш як столітня історія – це, власне, боротьба українського політичного керівництва за збереження автономії, проти зростання царського абсолютизму.

Проаналізуємо державний лад та систему державного управління, дії державних органів, традиції, тобто управлінську практику того часу.

Козацько-гетьманська держава – унікальний феномен XVII ст. – явище, що не мало прецеденту в Європі як оригінальна, створена українським народом, його думкою, спроба відновлення в нових історичних умовах втраченої державності. Ця спроба поєднала в собі традиціоналізм, що спирався на народні звичаї, традиції, що донесла історія, та новаторство політичної думки тих часів. Саме під час визвольної боротьби XVII ст. український народ зумів по-новому підійти до конкретної історичної ситуації та створити новітню форму державного правління – гетьманську державу.

Фактично влада перейшла до нового державного інституту – Війська Запорозького. Військовий штаб гетьмана, генеральна старшина набули функцій уряду і займалися організацією держави. Для означення нової держави вживалася давня назва – «Русь» або «Руська земля», інколи вживалися назви «Запорозжя», «Військо Запорозьке». Проте поступово утверджувалася народна назва – «Україна». Після Переяславської ради московський уряд називав Україну «Малою Росією» або «Малоросією», включаючи її до свого царського титулу. Державною емблемою України був герб Війська Запорозького – козак із шаблею при боці й рушницею на лівому плечі. Щодо прапора, то точних даних про його кольори немає, і остаточно він тоді не утвердився. Держава мала свої чітко визначені кордони («козацьку лінію»), які укріплювалися військовими заставами.

Оскільки йшла війна, кордони змінювалися в міру визволення земель від польсько-шляхетського панування. Адміністративно територія була поділена на полки та сотні. У 1649 р. налічувалося 16 полків та 272 сотні, потім їх кількість збільшувалася. Полки поділялися на 10–20 сотень з центрами в містах і містечках. Полки і сотні не були однаковими за територією і кількістю жителів. Це було територіальне ядро української національної держави на лівому й правому берегах Дніпра з територією близько 250 тис. кв. км [14, с. 60], у якому проживало 1,4–1,6 млн населення [51, с. 171].

Повноваження публічної влади належали органам управління козацтва. Система державного управління складалась із трьох рівнів: генерального, полкового, сотенного (див. рис. 1.1).

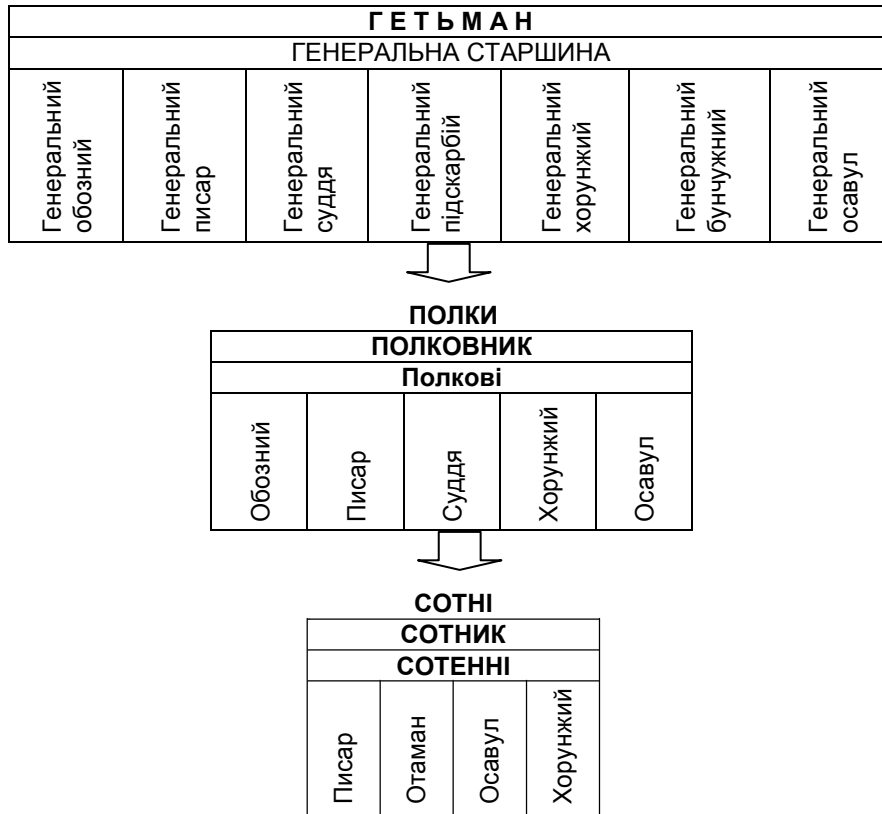


Рис. 1.1. Система управління України другої половини XVII ст.

Вищим органом влади був **Генеральний уряд**, повноваження якого поширювалися на всю територію Війська Запорозького. Він був головним розпорядчим, виконавчим та судовим органом держави. Генеральний уряд очолював гетьман з його найближчими помічниками, які складали раду генеральної старшини при гетьманові. Гетьман був главою держави, наділений широкими державними повноваженнями для виконання політичних, військових та фінансових функцій.

Генеральна старшина здійснювала керівництво окремими сферами державного життя. Вище за неї були лише збори всього війська – Військова, або Генеральна рада, яка вирішувала найважливіші військові та політичні справи. Та оскільки вона не була постійно діючим органом (її скли-

кали тільки для вирішення найважливіших справ), то поступово зростала роль Старшинської ради як більш оперативного органу державного управління. До неї входили посадові особи, люди переважно освічені та досвідчені в політиці. Старшинська рада вирішувала політичні, економічні, військові та інші важливі питання державного життя, а її ухвали були обов'язковими для гетьмана.

Генеральний обозний та генеральний осавул виконували в основному військові функції. Гетьманську канцелярію очолював генеральний писар – генеральний урядовець, який виконував лише адміністративні функції.

Основним видом документа законодавчого характеру за гетьманування Б. Хмельницького був Гетьманський універсал. За функціональним призначенням універсали можна систематизувати у такі групи:

- спрямовані на створення правової основи державних структур, принципів управління, адміністративного поділу, формування персонального складу вищих військово-державних кадрів;

- з регулювання земельних відносин;

- з регулювання соціальних питань;

- що визначали права міського населення у сфері промислів і торгівлі [59, с. 93].

На території полків уся адміністративна, військова та судова влада належала полковникам і сотникам, а в окремих населених пунктах – отаманам.

Головною силою Козацької республіки було **Низове Військо Запорозьке**, що являло собою рівноправну общину. Управління общиною здійснювала Загальна рада, котра вирішувала всі найважливіші питання зовнішнього та внутрішнього життя: про мир і війну, про зносини з іншими державами, про поділ землі, про покарання винних у злочинах тощо. Рада обов'язково проводилася тричі на рік, а також у випадку нагальної потреби, причому, зажадати скликання ради міг будь-який козак. На раді мали бути присутніми всі козаки, незалежно від того, рядовий козак чи посадова особа, всі мали рівне право голосу. Голосували вигуками й підкиданням шапок угору, рішення приймалося простою більшістю голосів, після його прийняття воно ставало обов'язковим для всіх. Рада обирала адміністрацію – козацьку старшину.

Вищою посадовою особою Низового Війська Запорозького був **кошовий отаман**. Поділу влади не існувало, бо кошовий отаман поєднував у своїх руках військову, адміністративну, судову та духовну влади, а в час війни він мав абсолютну владу над усіма учасниками війни. Крім цього, кошовий отаман затверджував вибраних на раді нижчих чинів, узаконював поділ угідь, ділив військову здобич, прибутки, приймав на Січ, виганяв з неї, входив у дипломатичні відносини з іншими державами, приймав акредитацію іноземних володарів. Проте його величезна влада була обмежена часом, радою і звітами. Щорічно, 1 січня, під час вибору козацької старшини отаман звітував про свої вчинки. Загальна рада завжди могла

скинути його з посади. На раді також обирали суддю, писаря, осавула, довбиша, пушкаря та інших, нижчого рангу старшинських чинів. Курінні отамани та курінна старшина обиралися козаками відповідного куреня.

Всі суди діяли на засадах козацьких традицій. Як у виборах, так і в судах, покараннях запорожці керувалися не писаними законами, а стародавнім військовим звичаєм, словесним правом і здоровим глуздом. Причому козацтво, що проживало на Січі, проводило судові покарання за Литовським статутом і магдебурзьким правом. Вищим суддею був кошовий отаман, решта військової старшини також була суддями, однак офіційним суддею був лише військовий суддя.

Державний апарат управління створювався під безпосереднім керівництвом Б. Хмельницького з вихідців із української шляхти та заможних козаків – людей освічених і енергійних. У воєнних умовах складається становий державний устрій – усі адміністративні функції після ліквідації польсько-шляхетського державного апарату виконувала козацька старшина. Спочатку старшина піклувалася лише проблемами та інтересами козацтва. Але невдовзі військово-старшинське управління охопило всю цивільну адміністрацію, судочинство, земельну власність, фінанси.

Створення державного апарату вимагало великих фінансових затрат, відповідно було організовано державне управління фінансами. Державна скарбниця поповнювалася з трьох джерел: із земельного фонду, доходів від промислів і торгівлі та податків. Прямі податки сплачували міщани і селяни, адже козаки як військові люди підлягали лише невеликим податковим зборам, а то й узагалі їх не сплачували. Значні прибутки давали платежі промислових підприємств: млини, рудні, горілчані, тютюнові промисли. Основою прибутків були мита від сировини, що вивозилася з України. До державного скарбу належали рангові маєтності, давні королівщини, державні землі, які служили для утримання державних установ та урядовців. Фінансові прибутки держави того часу сягали мільйонів злотих щорічно.

Молода держава користувалася різними грошовими одиницями: польськими (злоті, таляри, червоні злоті), російськими (рублі, єфимки), турецькими (леви, левки). Була навіть спроба карбувати власну монету – чех. Головні видатки йшли на утримання органів державного управління, найманого війська та озброєння.

Тогочасне військо було надзвичайно численним: під час воєнних походів воно сягало 200–300 тисяч – таких армій не знала Західна Європа. Постійне військо – реєстрові козаки становило 40–60 тисяч вояків. У його обов'язки входило бути завжди готовим до війни і на заклик гетьмана йти у похід із власною зброєю, амуніцією і запасами.

Всі інші соціальні стани та групи визнали державне керівництво старшини, маючи самоврядування в межах своїх громад – сільських і міських (сільські громади, магістрати й ратуші в містах та містечках, церковне управління). У містах діяло самоврядування, на чолі якого стояли обрані

війти, хоча козацька адміністрація подекуди усувала міську владу, замінюючи її військовою.

Таким чином, процес реалізації влади спирався на таку собі первісну форму демократичного централізму: підпорядкування нижчих вищим, обов'язковість прийнятих рішень для всіх, підзвітність вищих органів влади перед загалом (хоча й один раз на рік).

У відроджених формах української державності з'явилися нові риси: зникла польська адміністрація, замість якої почала правити козацька, що теж модернізувалась із локальної у загальнодержавну. Козацькі гетьмани та їх старшина, що була тимчасовим суб'єктом влади, перетворювалась на постійний уряд. Генеральна старшина поволі стає за своїми функціями радою міністрів при голові уряду. Держава була поділена на полки, які здійснюють управління на відповідній адміністративній території. Полковник, крім військової влади, стає правителем приписаної до полку адміністративної одиниці, замінивши польського старосту. Військовій владі підпорядковувалось і сільське населення, яке не служило у війську, а також міщанство.

Новостворена держава потребувала значної кількості управлінців, яких висували козацькі старшини. Нагородою за управління було виділення земельних наділів з осілим поселенням. Інститут полкової влади став основою нового державного ладу. З часом він суттєво зміцнився за рахунок зменшення ваги елементів народовладдя у внутрішніх відносинах полку. При цьому зростала і влада полковників серед військової старшини.

Принцип одноосібної влади – військової диктатури, що виправдовувався небезпечними, критичними умовами військового життя, постійно суперечив принципам козацького народовладдя. Республіканські принципи, вироблені в козацьких полках майже столітнім життям козацької республіки, були перенесені на нове військово-народне управління. Вважалося, що вони мали зберегтися в цілості, але вийшло по-іншому: Військова рада (як безпосередній законодавчий орган) поступово втратила своє значення, а обговорення та прийняття поточних рішень стає прерогативою ради старшини.

За Військовою радою залишається вирішення кардинальних питань – вибори або усунення гетьмана. Все частіше рішення цих рад породжували конфліктні ситуації, а суперечності переростали у відкриту боротьбу козацького демосу зі старшинською олігархією. Усе це розхищувало основи державного устрою, який тільки формувався. Цьому сприяла й спроба поєднати республіканські форми з чисто військовим характером державного устрою, який вимагав дисципліни, ієрархії підпорядкування, сильної, навіть диктаторської влади гетьмана.

Такою, власне, владою і користувався Б. Хмельницький. Авторитаризм самого гетьмана виявився, насамперед, у прагненні перетворити козацьке самоуправління в загальнодержавне, центром рішень якого був глава держави. Хмельницький почав поводити себе як глава держави, і українське населення поступово сприйняло його як такого. Згодом і генеральна старшина, і старшинська рада перетворились на вищі органи

держави. Сам гетьман перетворився вже не у виборного гетьмана, а «Землі нашої Володаря і Начальника», якого поблагословив патріарх, з яким листувалися монархи інших держав.

Посадові особи призначалися і змінювалися самодержавною владою гетьмана. Нарешті, запроваджується династичний шлюб (одруження сина Хмельницького з дочкою молдавського володаря) та династичне правління (молодший син Юрій стає спадкоємцем гетьмана). Фактично монархічна ідея протиставлялася принципу республіканізму, що проявилось також у суперечності між загальнодержавним управлінням і козацьким. Це, безумовно, послаблювало державу і використовувалось її ворогами.

Таким чином, сформоване в XVI–XVII ст. козацьке республіканське державне утворення спиралося на організаційні військові принципи, що поєднували в собі демократизм з авторитаризмом. Це утворення спиралося на звичаєве право, народні традиції. Новостворена українська держава, що сформувалася протягом Визвольної війни під проводом Б. Хмельницького, – це нова форма державного ладу, яка була зумовлена тим, що:

- не спиралася безпосередньо на стару державну традицію Київської Русі, адже державний розвиток України був перерваний у середині XIV ст.;
- народившись з повстання козацького війська проти Польщі, вона зберегла елементи мілітаристської організації державного управління.

Гетьман і генеральна старшина, старшини стали, насамперед, носіями і органами державної влади. Характер гетьманату зумовлювався боротьбою двох тенденцій: республіканської і монархічної. Перевагу в другій половині XVII ст. здобула остання, яка знайшла свій вираз в особі самого Б. Хмельницького, у правничих документах, т. зв. «Гетьманських статутах», що заклали основи виборної монархії.

Слід визнати виняткову роль Богдана Хмельницького у створенні самостійної Козацької держави, яка розвивалася в контексті європейських традицій. Все, що він зробив як державний діяч європейського виміру, дипломат, воєначальник, є неоцінним внеском в українську традицію державотворення.

Глава 1.5

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ПЕРІОД РУЇНИ

Дуже складний і важкий період в історії України розпочався після смерті Богдана Хмельницького. Наприкінці XVII ст. він завершився сумною подією – поділом України між Польщею, Росією та Туреччиною. З цього часу розпочався більш як столітній процес поглинання Козацько-гетьманської держави, яка потрапила у політичну залежність від Москви після Переяславської ради.

Після усунення з гетьманського престолу юного Ю. Хмельницького, на Корсунській розширеній старшинській раді 1657 р. гетьманом обирається

Іван Виговський. Це рішення скасувало принцип спадковості гетьманства, запроваджений Б. Хмельницьким, що відкрило шлях до старшинських міжусобиць – однієї з причин Руїни.

Антиукраїнська спрямованість московської політики змусила Виговського розірвати стосунки з Москвою, офіційно сповістивши про це інші держави. Добившись визнання самостійності України, Виговський через низку обставин змушений був у 1658 р. укласти Гадяцький трактат про об'єднання України з Польщею. За його умовами Україна прилучалася до польсько-литовської Речі Посполитої під назвою Велике князівство Руське. Зміст Гадяцької угоди зводився до утворення федеративної держави у складі Польщі, Литви та України. Законодавча влада в останній належить Національним зборам, гетьман обирається пожиттєво, армія – 60 тисяч козаків, релігії – рівноправні, засновуються два університети, друкарні, школи тощо [81, с. 19–24].

Підписання Гадяцької угоди призвело до московсько-козацької війни 1659 року. В Україну вирушила стотисячна російська армія, яка 28–29 червня під Конотопом була цілком знищена. Гетьман Виговський був готовий повторити похід П. Сагайдачного на Москву 1618 р., але цей намір не був реалізований у зв'язку з початком громадянської війни в Україні. Незадоволення пропольською політикою гетьмана переважної більшості суспільства, яке і далі розглядало Річ Посполиту як свого основного ворога, та невдала соціальна політика активізували внутрішню опозицію. Збройний виступ частини козацьких полковників, зокрема І. Богуна, І. Сірка, І. Безпалого, змусив І. Виговського у 1659 р. зректися гетьманства. Цією обставиною відразу скористалася Московська держава і направила свої війська з метою окупації Лівобережжя.

Зовнішня інтервенція та внутрішні чвари серед козацької старшини, загострення соціальних протиріч призвели до *Чорної ради* (1663 р.), що скликала рядовим козацтвом і рішення якої були обов'язковими для старшини. У результаті ініційованої І. Брюховецьким Чорної ради відбулося розчленування України на дві окремі держави – **Правобережну** і **Лівобережну**. На обох берегах Дніпра тепер обирали власного гетьмана та владу. Розпочалася трагічна доба вітчизняної історії, яку історики закономірно назвали «**руїною**» – період занепаду Української гетьманської держави.

Відтепер центр основних подій української історії остаточно перемістився у Лівобережну Україну – Гетьманщину, яка була автономним утворенням у складі Московської держави. Правобережжя стало об'єктом жорстокого соціально-економічного та релігійного гноблення з боку Польщі.

До складу Гетьманщини входили десять полків: Стародубський, Чернігівський, Ніжинський, Прилуцький, Київський, Гадяцький, Переяславський, Лубенський, Миргородський та Полтавський – це приблизно одна шоста площі сучасної України. Адміністративною столицею автономної

козацької держави і резиденцією гетьмана з 1669 р. був Батурин, який на початку XVIII ст. перетворився на великий політичний, економічний та культурний центр.

У системі козацького управління Гетьманщини функції влади були розподілені на основі звичаєвого права. Щоправда, зросла роль *генерального писаря*, який був канцлером держави і стояв на чолі **Генеральної військової канцелярії** – центральної адміністративної установи. На думку І. Крип'якевича, Генеральна канцелярія була своєрідним міністерством внутрішніх і закордонних справ [45, с. 243], до якого входило шість генеральних старшин на чолі з писарем. Генеральні писарі були фахівцями, які проходили відповідну практику в адміністративних установах і володіли умінням керувати урядом на досить високому рівні. Цей орган був школою не тільки канцелярського діловодства, а й державного управління взагалі. До нього приймалась освічена молодь, переважно випускники Києво-Могилянської академії, що мали перспективи стати висококваліфікованими управлінцями і державниками. Український історик В. Ломиковський у праці «Про Малоросію: про державні звичаї малоросійські, про службу війську і цивільну, про чини і посади чиновників, за абеткою» наголосив, що у військовій канцелярії (тобто урядовій службовці) «втрапити було нелегко». Крім засвоєної науки в академії, слід було бути людиною «чесної поведінки і доброї моралі». Після прийому на державну службу чиновник мав скласти присягу, а його звання кваліфікувалось як «кандидат, гідний усіх чинів» («Candidatus omnium dignatatum») [3]. Військові канцеляристи були не просто чиновниками, а високоосвіченими творчими особистостями, які становили українську еліту. Фактично тогочасну систему формування Генеральної військової канцелярії можна вважати своєрідним зразком підготовки і зародження української бюрократії, яка мала значний вплив на громадсько-політичні та соціально-економічні фактори Гетьманщини.

Якщо структура козацького врядування зазнала лише незначних змін, то соціально-економічний устрій Гетьманщини змінився суттєво. Старшина фактично витіснила рядове козацтво з високих посад та усунула його від участі у прийнятті важливих рішень. Царські повинності, утиски власної старшини зумовили виникнення кризової ситуації, що загрожувала вибухом народних мас проти царського уряду та його союзника в особі гетьмана.

У середині 1660-х років Українська держава опинилася перед повною катастрофою, зупинити яку могла патріотично налаштована особистість. В Україні була така людина – гетьман **Петро Дорошенко**. Прагнучи до об'єднання всіх українських земель в єдину незалежну державу, гетьман провів ряд важливих реформ: 1) відновив скликання козацьких рад; 2) створив регулярне 20-тисячне наймане військо; 3) для зміцнення фінансової системи встановив на кордоні нову митну лінію і почав карбувати власну монету; 4) утверджував у державі козацький тип господарства

та не допускав до маєтків польських панів та урядовців; 5) проводив енергійну колонізацію спустошливих окраїн Правобережжя, створив з цією метою новий Торговицький полк на степовому прикордонні [51, с. 199]. Дорошенко активно підтримував заходи митрополита Й. Тукальського, спрямовані на створення окремого Українського патріархату – важливого політичного чинника утвердження незалежної держави. Активна зовнішньополітична діяльність гетьмана та його підтримка практично всім українським суспільством обумовили те, що у середині 1668 р. козацька рада обирає П. Дорошенка гетьманом возз'єднаної Козацької України. Але зовнішня агресія поляків та промосковська політика козацької старшини Лівобережжя перекреслюють усі попередні здобутки – держава знову розпадається на два гетьманства. Провівши десять років у постійних виснажливих битвах і протистоянні з сусідами та розчарувавшись у політиці Туреччини, гетьман вирішив зректися влади. У вересні 1676 р. завершилася політична кар'єра великого українського патріота: обставини змусили Петра Дорошенка зректися гетьманської булави.

Справу П. Дорошенка продовжив **Іван Мазепа** – один із найвидатніших і найбільш суперечливих державних діячів України. Йому вдалося значно зміцнити авторитет гетьманської влади й бути справжнім господарем України впродовж 22 років – найдовше серед усіх українських гетьманів. За цей період він зробив чимало корисного, зокрема у сфері культури, освіти і науки.

Будучи палким прихильником Б. Хмельницького і поділяючи його прагнення створити самостійну українську державу, І. Мазепа намагався співіснувати з Московським царством, насамперед, на засадах Переяславської угоди – у дусі європейських традицій, адже державна форма автономії у тогочасній Європі була звичним явищем. Але: свавілля царських воєвод та служивих людей в Україні; тяжкі економічні та людські втрати: десятки тисяч українців гинули та калічилися у численних військових кампаніях (за 1678–1701 рр. козаки брали участь у 20 військових походах), гинули на будівництві заснованого 1703 р. Санкт-Петербурга; масове вивезення з України продовольства, худоби й фуражу; утримання московських військ; наступ царя Петра I на українські автономні права (зокрема, вимога віддати Правобережжя Польщі) змусили гетьмана шукати союзників у боротьбі з Московією. І. Мазепа, як мудрий і досвідчений політик, усвідомлював майбутнє Козацької держави у складі Московського царства, а саме: швидке перетворення України на Малоросію – звичайну провінцію імперії, економічний занепад, русифікація, культурна відсталість.

Під час Північної війни у 1708 р., в надії на відновлення самостійності України, Мазепа вступив у союз зі шведським королем Карлом XII. Однак поразка 1709 р. об'єднаної шведської армії та українських військ від армії Петра I під Полтавою поклала кінець намаганням українців відокремитися від Росії. Тепер остаточне поглинання Гетьманщини Російською державою, яка зміцнювалась, було лише питанням часу. Петро I жорстоко помстився

І. Мазепі – була повністю знищена гетьманська столиця Батурин з усіма її мешканцями.

Після поразки частина української старшини та запорожці, що супроводжували І. Мазепу до Молдови, склали першу українську еміграцію. Після смерті гетьмана 22 вересня 1709 р. у Бендерах, було обрано гетьманом у вигнанні **Пилипа Орлика** (1710 р.), який був генеральним писарем. Як високоосвічений державник, П. Орлик визначив причини поразки української справи. На його думку, однією з них була недосконалість гетьманської форми правління, за якої концентрація всієї влади в єдиному суб'єкті порушила природне право й рівність української громади. Узурпування влади зумовило численні порушення законів і вольностей, громадські утиски, зневажливе ставлення до старшини, полковників та знатних козаків. Тому Орлик вважав за необхідне встановити такий закон в Україні, який забезпечив би життя та діяльність усіх громадян у правових рамках, починаючи від гетьмана аж до низового козацтва.

Саме таким основним законом держави стали *«Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького»* – перша європейська конституція в сучасному її розумінні, складена як договір між новообраним гетьманом Пилипом Орликом та Військом Запорозьким у Бендерах 5 квітня 1710 р., що було характерно для західної традиції. І раніше гетьмани, беручи булаву, укладали з козацтвом певні угоди, але ще ніде, як у договорі Орлика, так повно не відбивалися народні ідеали і мрії про справедливий устрій суспільного життя.

Конституція була написана латиною і тогочасною українською мовою, складала з преамбули та 16 параграфів, у яких сформульовані головні принципи побудови державної влади.

Надзвичайно важливим для розвитку управлінської думки був шостий параграф, у якому закладені принципи державного управління та діяльності органів державної влади. Конституція певною мірою ґрунтувалася на ідеї поділу державної влади. Законодавча влада належить Генеральній раді, членами якої є полковники зі своїми урядниками і сотниками, генеральні радники від усіх полків та послы від Низового Війська Запорозького «для служіння і обговорення справ, щоб взяти активну участь». Рада мала збиратися у гетьманській резиденції тричі на рік – Різдво Христове, Свято Великодня та Покрови, а також за рішенням гетьмана.

Усі важливі державні справи гетьман має попередньо узгоджувати, «на власний розсуд нічого не повинне ні починатися, ні вирішуватися, ні здійснюватися» [81, с. 30]. При гетьманові функціонує постійно діючий орган державної виконавчої влади – *Генеральна старшина*, до складу якої входять: генеральний писар (він же керував дипломатичними зносинами), генеральний обозний (керував військовими справами), два генеральних судді (відали «привілейованими» судовими справами), генеральний підскарбій (завідував фінансами держави), генеральний осавул (людина для особливих доручень гетьмана, йому ж були підпорядковані всі

полковники), генеральний хорунжий, генеральний бунчужний (охоронці прапора й бунчука), генеральний арматний отаман (начальник артилерії). Генеральна старшина (за посадою) і бунчукові товариші (за дорученням гетьмана) виконували військові, адміністративні, дипломатичні та судові функції.

У VII параграфі викладені повноваження судової влади. Суд також мав діяти незалежно, оскільки гетьман «не повинен карати сам... Із власної ініціативи і помсти, але таке правопорушення – і умисне, й випадкове – має підлягати розгляду Генерального Суду, який і повинен винести рішення», яке буде остаточним [75, с. 31].

У X параграфі закладені моральні принципи, на яких ґрунтується державне управління. Для запобігання зловживанням старшини своїми службовими посадами (становищем), корупції та кар'єризму всі посадові особи, особливо полковники, «повинні обиратися вільним волевиявленням і голосуванням». Такий же порядок запроваджувався при призначенні сотників та інших урядників. Для більшої відповідальності та довіри всі вищі посадові особи держави, вступаючи на посаду, повинні скласти затверджену присягу на вірність батьківщині. Гетьман має стежити, щоб на козаків і посполитих людей не накладали надзвичайних данин і робіт. Воля гетьмана обмежувалася судовою владою: у випадку конфлікту між ним і членами Ради проблему вирішував Генеральний Суд.

Стаття вісім запроваджувала апарат державних службовців, «які належно резидують при гетьманському боці». Державні службовці повинні були замінити приватних домових слуг гетьмана [87].

Параграф IX обґрунтовував фінансову систему держави. Державний скарб відділяється від гетьманського і передається у відання Генерального Скарбника, який забезпечує фінансову та податкову діяльність державних органів. Для управління місцевими фінансами у кожному полку обираються два присяжних скарбники (від обох станів: козаків і простого люду), підпорядковані Генеральному Скарбникові. Вони відповідали за здійснення видатків, мали опікуватися прибутками і податками на території полку, зобов'язувалися щорічно звітувати про своє управління.

XIII параграф утверджував права місцевого самоврядування: окремо підтверджуються права та привілеї столичного міста Києва та інших українських міст.

Отже, конституція П. Орлика є непересічним державно-правовим документом, у якому були втілені досягнення тогочасної управлінської думки, поєдналися національний традиціоналізм із новими підходами, результатами практичної реалізації української державності, відновленої у середині XVII століття. Сполучені Штати Америки і Франція ще близько 80 років чекатимуть своїх конституційних актів, тоді як козацька старшина вже в 1710 р. витворила унікальний державний документ, який сфокусував політичні та соціально-економічні уявлення та устремління українського народу.

Уперше в історії України на юридичному ґрунті зафіксовано норми, що заклали основу державного устрою, тобто українська державна ідея знайшла своє втілення в конституції, яка одночасно показала, в якому напрямі повинні здійснюватися державні реформи в Україні. Конституція проголошувала створення своєрідної козацької демократичної республіки, заснованої на визнанні природного права людини і народу на свободу і самовизначення. У цій державі забезпечувалася виборність усіх державних посад знизу догори, підзвітність, обмежувалася гетьманська влада «постійною участю в управлінні генеральної старшини і генеральною радою». Характерним для цього закону було те, що він фактично продовжував традиції Запорозької Січі – козацької республіки, а тому козацтво ставилося над усіма іншими станами українського суспільства. Козацтво уособлювало реальну збройну силу, адміністративний устрій та виконавчу владу.

«Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького» передбачали встановлення національного суверенітету і визнання кордонів Української держави, заклали основи представницького, парламентсько-президентського ладу, що ґрунтувався на демократичних принципах та республіканській формі державного правління, у якому взаємодіють законодавча, виконавча і судова гілки влади та забезпечуються демократичні права людини.

Хоча першу українську Конституцію і не було втілено в життя, все ж вона залишилась однією з найвидатніших пам'яток державницької думки, посівши належне місце у національній та європейській історії.

Важливим джерелом управлінської думки тих часів були також конституційні хартії, започатковані так званими «Гетьманськими статтями» Б. Хмельницького. Вони мали подвійний характер, бо виступали як міжнародні трактати України, а також були конституційними хартіями, що поновлювалися при обранні нового гетьмана. У цьому зв'язку можна згадати й таку форму державних актів, як гетьманські універсали – акти і накази, що видавалися гетьманською владою у сфері державного управління. Універсалам центральної влади відповідали управлінські акти місцевої влади – так звані полковницькі «листи». За гетьмана К. Розумовського замість універсалів почали видаватися «гетьманські ордери».

Поразка І. Мазепи у боротьбі за незалежність позначилася важким політичним становищем України. Цар Петро І, який до цього часу принаймні на словах визнавав українську автономію, тепер вважав себе вільним від будь-яких зобов'язань і відкрито перейшов до остаточного поглинання України. Як зазначає О. Субтельний, російська централізаторська політика в Україні передбачала три основні цілі:

- цілковито підкорити українську верхівку, простий люд;
- підпорядкувати державне управління України, економіку, культуру;
- максимально користуватися людськими й господарськими ресурсами України [84, с. 152].

Найбільш показовим було ставлення російської адміністрації до інституту гетьманства – вищої державної та військової влади у Війську Запорозькому. При обранні гетьмана Івана Скоропадського Петро I не погодився підтвердити окремі пункти договору 1654 р., як цього вимагала традиція, що відкривало шлях російському самодержавству до подальшого підкорення України. Гетьманську столицю Батурин за наказом царя було зруйновано і новою резиденцією гетьмана став Глухів, розташований ближче до російського кордону. Влада в Гетьманщині поступово переходила до рук російських чиновників. Істотних змін зазнав гетьманський статус. Цар заснував при гетьманові посаду царського резидента, з правом контролю над гетьманом і адміністрацією України. Ним став стольник А. Ізмайлов, який керувався у своїх діях двома інструкціями Петра I – явною і таємною. У таємній інструкції йому наказувалося стежити за гетьманом і старшиною та уточнювати справжні прибутки Гетьманщини.

У першій чверті XVIII ст. Петро I здійснює реформування центральних і місцевих органів влади й управління. Його суттю було формування дворянсько-чиновницького централізованого апарату абсолютизму. Боярська дума поступово втрачала свій вплив і практично перестала функціонувати. З 1708 р. розпочалася заміна старих органів влади новими.

У результаті вся повнота законодавчої, виконавчої і судової влади була сконцентрована в руках Петра I, який після закінчення Північної війни отримав титул імператора. У результаті адміністративних реформ Петра I були створені установи бюрократичного типу і сформувалася нова система органів державної влади: Сенат, Синод, Кабінет і колегії (в центрі), губернатор, воєвода, комісари та інші органи (на місцях). Новий вищий орган виконавчої і судової влади Сенат очолював генерал-губернатор, який володів і значними законодавчими функціями. Цей орган принципово відрізнявся від свого попередника – Боярської думи, адже члени Сенату призначалися царем. З метою здійснення виконавчої влади Сенат видавав укази, які мали силу закону. 1722 р. на чолі Сенату був поставлений генерал-прокурор, на якого покладалася функція контролю за діяльністю всіх урядових установ. Цей контроль здійснювався через прокурорів, які призначались у всі державні органи. До них була приєднана система фіскалів, очолювана обер-фіскалом. Її обов'язком було виявлення всіх зловживань посадових осіб, які порушували «казенний інтерес».

Для управління окремими великими сферами державного і суспільного життя замість застарілої системи приказів у 1718–1720 рр. було запроваджено *12 колегій, що підпорядковувалися Сенату*: іноземних справ, військова, адміралтейська, юстиц-колегія, вотчинна, камер-колегія, штатс-контор-колегія, ревізійн-колегія, комерц-колегія, берг-колегія, мануфактур-колегія, головний магістрат [66, с. 9], а також колегії, що відали певними територіями: камчатська експедиція, колегії у справах Ліфляндії, Естляндії, Виборга [59, с. 165]. У 1742 р. колегії були поділені на три експедиції:

обер-секретарську, що об'єднувала перші п'ять колегій, та на другу і третю експедиції. Друга спрямовувала діяльність господарсько-фінансових колегій, третя – діяльність колегій для управління територіями. В 1764 р. відбулась ще одна реорганізація колегій, коли їх розділили між чотирма департаментами в Петербурзі та двома у Москві. Колегії як центральні органи державної влади проіснували до 1802 р. Крім колегій, функціонували контори, канцелярії, департаменти, функції яких також були чітко регламентовані.

У системі державного управління України цар почав поступово запроваджувати безпосереднє призначення полковників, минаючи гетьмана і порушуючи українські права і традиції. Російський уряд призначав на старшинські, а передусім полковничі, посади росіян та інших чужоземців.

Цим Петро I прагнув створити незалежну від гетьмана, але безпосередньо залежну від імператора вищу адміністрацію краю і вбити клин між гетьманом і вищою старшиною.

У 1720 р. сенаторським указом було фактично заборонено друкувати книжки українською мовою. У 1722 р. управління українськими справами з колегії іноземних справ було передано до Сенату, що означало відмову Петра I визнання України окремим державним суб'єктом та віднесення її до рівня звичайної провінції Росії. Фінанси Гетьманщини були передані у підпорядкування царського уряду. Вперше росіяни отримали в Україні великі землеволодіння, значно посилилась експлуатація українських трудових і матеріальних ресурсів.

Проте найбільшим ударом для української системи державного управління стало запровадження у квітні 1722 р. нової установи – т. зв. *Малоросійської колегії* – імперського урядового органу, що наполовину складався з російських урядовців на чолі з генералом. Вона дістала право вищої судової апеляційної інстанції й деякі важливі контрольні права над адміністрацією та фінансами Гетьманщини, що фактично означало встановлення російського контролю над українським урядом. Створення колегії офіційно було вмотивоване нібито необхідністю навести порядок у судах та адміністрації України. Насправді ж колегія мала наказ знищити усі «давнини» Гетьманщини і запровадити російські адміністративні порядки, включивши Україну до системи державного управління Російської імперії.

Користуючись відсутністю після смерті Скоропадського виборного гетьмана (П. Полуботок був наказним гетьманом), Малоросійська колегія поводитися в Україні як найвища адміністративна, судова і скарбова установа. В 1723 р. Петро I надав колегії ще більших прав, перетворивши її на повновладний державний орган у Гетьманщині. Відтепер колегія володіла правом видавати накази полковникам без згоди гетьмана, керування українськими фінансами та іншими важливими функціями державного управління. Український уряд з його головним адміністративним органом – Генеральною військовою канцелярією – був підпорядкований Малоросійській колегії.

Зрозуміло, що введення Малоросійської колегії було відчутним ударом по всій системі державного управління Гетьманщини, адже реальна влада перейшла до рук російського уряду та голови колегії Вельямінова. Принизивши владу гетьмана і старшини, цар, крім того, розколов українське суспільство, пообіцявши суд і управу на кривди козацької верхівки щодо простого люду.

Після смерті 1724 р. гетьмана **Павла Полуботка**, який намагався зменшити вплив царської влади в Україні та провів деякі реформи, Малоросійська колегія ще більше посилила свій вплив у Гетьманщині. Вона запровадила пряме оподаткування, що стало нестерпним як для українців, так і для російських землевласників Лівобережжя. Це й послужило причиною того, що 1727 р. імперська рада, за наполяганням великого землевласника в Україні О. Меншикова, розпустила першу Малоросійську колегію й видала декрет про дозвіл на обрання гетьмана.

За погодженням з російським урядом, у 1727 р. гетьманом було обрано миргородського полковника **Данила Апостола**. Вибори мали формальний характер, оскільки претендент був визначений царським урядом. Після ліквідації Малоросійської колегії всі українські справи знову було передано від Сенату до Колегії іноземних справ.

Розуміючи безнадійність будь-яких спроб відновити колишні прерогативи Гетьманщини, Д. Апостол зосередив свою діяльність на поліпшенні соціально-економічних умов життя в Україні. Гетьману вдалося зробити багато корисного для України, навіть здобути декілька політичних перемог. Зокрема, він продовжив реформу судочинства, щоб український народ судили «за своїми правами, у своїх судах через обраних народом суддів». З цією метою у 1731 р. ним була видана «Інструкція судам», яка визначала структуру Генерального Суду, що складався із 6 членів – троє українців та троє росіян на чолі з президентом Суду, яким був сам гетьман. Д. Апостол значно зменшив кількість росіян та інших чужинців в органах державного управління, відновивши право призначати Генеральну канцелярію та полковників. Гетьману вдалося повернути у 1734 р. під гетьманську владу запорожців, які з 1708 р. жили у вигнанні на території кримських татар і заснували т. з. Нову Січ над р. Підпільною.

Данило Апостол провів ретельну ревізію суспільних і рангових земель, відновивши велику частину неврахованих земель. Він доволі ефективно відстоював інтереси української торгівлі. Гетьман заснував бюджет країни у сумі 144 000 руб. щорічно. Основою доходу був податок на вивезення з України сировини, а витрати розподілялися між адміністрацією, найманими військами та регулярною армією.

Про роль гетьмана Данила Апостола в історії України влучно сказав Дмитро Дорошенко: «Його шестирічне гетьманство було коротким ясным променем на темному тлі українського життя після занепаду Мазепи. Йому вдалося зміцнити гетьманську владу й авторитет гетьмана всупереч російській і місцевій українській владі».

Зрозуміло, що така діяльність гетьманського уряду викликала побоювання в Росії, і цариця Анна Іоанівна вдалася до петровських методів знищення автономії України. Вона заборонила вибори гетьмана й запровадила ще одну колегію під назвою «*Правління гетьманського уряду*», яка складалася з трьох росіян і трьох українців на чолі з російським князем О. Шаховським. Йому було велено правити на основі «Решительных пунктов», але князь мав таємні інструкції поширювати чутки про непотрібність посади гетьмана, заохочувати шлюби між українцями і росіянами і не допускати шлюбів української старшини з польською чи білоруською знаттю. Царська влада, незважаючи на місцеві закони і звичаї, намагалася ліквідувати місцеве самоврядування, самобутність українців, втручалася в різні сфери місцевого життя, впроваджуючи режим страху, підозрілості та доносу, який насаджувала Санкт-Петербурзька Таємна канцелярія через Тайну експедицію, створену в Україні [31, с. 296]. Чималого лиха Лівобережжю завдала російсько-турецька війна 1737–1738 рр., після якої Україна виявилась знекровленою і занепала.

З 1722 до 1749 р. справами України займався *Сенат*. Уряд цариці Єлизавети востаннє дозволив обрати гетьмана України. 1750 р. в Глухові відбувся урочистий акт виборів гетьмана **Кирила Розумовського**, який дістав також звання генерал-фельдмаршала. Знову Гетьманщина отримала свої автономні права – російські інституції залишили її територію. Була проведена судова реформа й запроваджено земські, підкоморські і гродські суди, в яких суддями були виборні з місцевого шляхетства.

Завідування справами Гетьманщини і зносинами з нею було передано від Сенату до Колегії закордонних справ. Київ був знову підпорядкований гетьманові, але встановлювався царський контроль над фінансами України: скасовувалося мито на ввіз і вивіз товарів (прибутки від нього йшли до українського скарбу) і митний кордон між Гетьманщиною й Росією. Край було поділено на 20 повітів, кожен з яких мав власний суд. У містах функціонували свої окремі суди. Козацька верхівка, користуючись тривалою відсутністю гетьмана, який часто перебував у столиці імперії, на власний розсуд управляла країною. Саме за правління Розумовського старшина перетворилася з корпусного офіцерства на типове дворянство (шляхту).

Коли 1762 р. на російський престол зійшла імператриця Катерина II, гетьман повертається на Гетьманщину та разом зі старшиною намагається відновити втрачені вольності та створити шляхетський парламент, а посаду гетьмана зробити спадковою у його родині. Але українська знать прорахувалася – Катерина II, рішуча прихильниця політики централізації й русифікації всіх земель, набутих Росією, вирішує остаточно скасувати автономію України. Вона вважала, що найбільш ефективним є уряд, заснований на абсолютистських засадах та позбавлений таких феодальних пережитків, як особливий статус окремих земель. А тому, коли дізналася про проєкт спадкового гетьманства Розумовського, то примусила його «добровільно» зректися гетьманської булави.

10 листопада 1764 р. указом Катерини II гетьманство в Україні було остаточно ліквідовано. Замість гетьмана і гетьманського правління вдруге запроваджено *Малоросійську колегію* на чолі з графом П. Румянцевим. Цей орган складався з чотирьох російських урядовців і чотирьох довірених представників старшини. В інструкції, з метою ліквідації рештків автономії, генерал-губернаторові наказувалось усувати всілякі відмінності українського устрою, протидіяти автономістським прагненням старшини, а прихильність народу завойовувати кращою організацією державного управління та судочинства. Прагнучи показати освіченість російського апарату управління, Катерина II 1767 р. засновує «Комиссию для сочинения нового уложения», що мала зайнятися складанням нового кодексу. Українська сторона, скориставшись нагодою, заявила про наміри відновити гетьманство та повернути давні українські вольності. Все це викликало значне занепокоєння імперського уряду, і засідання комісії були назавжди «відкладені».

Після російсько-турецької війни 1768–1775 рр. Катерина II оголосила 3 серпня 1775 р. «Манифест об уничтожении Запорожской Сечи и о причислении оной к Новороссийской губернии». 16 вересня 1781 р. вийшов указ про зміну полкового територіально-адміністративного поділу Гетьманщини. У результаті адміністративної реорганізації, замість традиційних 10 полків, створено три намісництва: Київське, Чернігівське та Новгород-Сіверське, що разом утворили Малоросійське генерал-губернаторство. За територією та організацією вони були ідентичними іншим 30 губерніям імперії. Одночасно українські органи державного управління суди замінялися відповідними структурами імперської бюрократичної системи. 1782 р. Малоросійська колегія поступилася місцем звичайним російським органам державного управління. Указом 27 липня того року в містах скасовувалися посади возних, а їхні функції передавалися відповідно «Учреждениям о губерниях», земським судам, земським «исправникам и городничим».

1783 р. остаточно скасовано традиційний український полковосотенний військовий устрій – козацькі полки переформовано на десять регулярних карабінерних полків російської армії. 1795 р. в Україні запроваджено російський порядок рекрутського набору з шестирічним терміном служби. В цивільному управлінні були введені *повіти*. Щодо селянства, то 1783 р. указом Катерини II в Україні поширювалося кріпосне законодавство Росії – було введено заборону переходу селян.

Зате українська верхівка в результаті цих трагічних для України-Гетьманщини змін тільки виграла. На підставі «Жалуваної грамоти дворянству» 1785 р. малоросійська знать урівнювалась у правах з російським дворянством, після чого верхівка колишньої Гетьманщини без будь-якого супротиву погодилася з остаточною ліквідацією автономії. 1786 р. указом Сенату інтеграція України в російську адміністративну систему завершилася ліквідацією Другої Малоросійської колегії. Завершальними актами

зазначеного процесу стали припинення дії місцевого права, ліквідація шляхетських судів – гродських, земських й підкоморських та організація всієї діяльності судів України виключно на засадах загальноросійських законів. Козацькі військові прапори, полкові печатки й грамоти наказом Катерини II були відправлені до Санкт-Петербурга.

Так у кінці XVIII ст., унаслідок політики російського царизму, було остаточно ліквідовано автономію України-Гетьманщини, її права, вольності та привілеї, не один раз гарантовані царським словом і договорами. Україна перестала існувати як окремий державний організм і на її території насильно запроваджувались органи державної влади Російської імперії, а згодом – і загальноросійське право і законодавство. Розпочався найтрагічніший період історії України.

Підсумовуючи, можна так схематично охарактеризувати систему державного управління в Гетьманщині. Влада поділялася на виконавчу і судову. Першу представляла Генеральна військова канцелярія, другу – Генеральний Суд. Військова канцелярія, очолювана військовим (генеральним) писарем, завідувала справами військовими і загальними. Генеральний Суд очолював генеральний суддя, згодом цей орган став колегіальним (складався з трьох українців та трьох росіян) і засідав під керівництвом Гетьмана, який, як голова судової влади, затверджував присуди генерального і полкових судів з найважливіших справ.

Вища влада в державі належала Гетьманові (за винятком періодів, коли гетьманство скасовувалося). Гетьман був головнокомандувачем усього козацького війська, керував роботою Військової ради, головував на старшинських зібраннях, очолював верховне законодавство, адміністративне управління й суд, від його імені здійснювалися міжнародні зносини.

Усі важливі справи вирішувала Рада старшини – колегіальний орган, скликаний Гетьманом, своєрідний зародок станового парламенту. Однак цей процес був невдовзі перерваний – після І. Скоропадського старшинська рада перетворилася на дорадчий орган при гетьманові. Повсякденні справи вирішувала гетьманська рада з генеральною старшиною і полковниками. Територія Гетьманщини адміністративно була поділена на 10 полків, якими управляли полковники, що мали надзвичайно великі повноваження. Вони призначали своєю владою сотників, що означало повну ліквідацію козацького самоврядування. Справи, що виходили за межі громади, вирішували старшинські ради, які утворили привілейовану верству – шляхетство.

Отже, у XVIII ст. в Україні в умовах її автономії у складі Російської імперії утвердилося гетьманство – самобутня національна форма організації вищої державної влади, яке мало аристократичний (старшинський), панський характер і, за словами М. Грушевського, «руйнувало до решти останки старого демократичного ладу» [19, с. 386].

Основою гетьманської влади була *система військово-адміністративного управління*. Вищі військові органи – гетьман, військова рада,

рада генеральної старшини і гетьманський уряд були водночас і вищими органами державної влади і управління [90, с. 101].

Самоврядування міст не існувало, тому громади міст перебували у повній залежності від полкової чи навіть сотенної управи. А стихійна козацька демократія так і не переросла в представницьку структуровану. Значне переважання виконавчої влади значно відрізняло гетьманську форму правління від традиційного козацького республіканського ладу.

Якщо Лівобережжя, поступово втрачаючи автономію, все ж залишалося українським, то Західна Україна була безпорадною перед жорстоким соціально-економічним й релігійним гнобленням Польщі. Спустошливі війни доби Руїни перетворили Правобережжя на безлюдний край, а жваві колись культурні центри занепали. Польсько-російський кордон у 1677 р. поділив українську землю на дві частини, відділивши Західну Україну від Східної. Незважаючи на сильний супротив українців, 1713 р. на Правобережжі були запроваджені польсько-шляхетські порядки. Край був поділений на чотири воєводства: Волинське, Подільське, Брацлавське та Київське (без Києва). Розпочався процес поділу українських земель між польськими магнатськими родами.

Глава 1.6

УПРАВЛІННЯ І ДЕРЖАВНИЙ ЛАД В УКРАЇНІ XIX – поч. XX ст.

Протягом майже 150-ти років від кінця XVIII до початку XX ст. українські землі перебували під владою двох імперій – Російської та Австрійської. Як і більшість імперій, держави Романових та Габсбургів являли собою величезні території, населення яких складалося з етнічно та культурно різноманітних народів. Під владою Російської імперії перебували: Лівобережна Україна – Гетьманщина; Слобідська Україна; Південна Україна – Причорномор'я; Правобережна Україна – Київщина, Брацлавщина, Волинь, Поділля. До складу Австрійської імперії ввійшли землі Західної України – Галичина, Буковина і Закарпаття. Так на початку Новітньої доби українці опинились у складі відмінної від традиційного устрою політичної системи.

В особі імператора (царя, цісара) символізувалася надмірно централізована державна влада, яка здебільшого ігнорувала погляди та бажання своїх підданих. Владні структури вимагали від останніх абсолютної покори й вірності, за що імператор і його урядовці обіцяли підлеглим безпеку, стабільність і порядок. Цей устрій багатьма сприймався як розумний та навіть привабливий.

Головною опорою імперської влади в управлінні численними, розкиданими на великій території підданими були *армія* та *бюрократія*. Армія,

крім функції воєнної безпеки та оборони, забезпечувала внутрішній порядок у державі. Бюрократія прагнула організувати суспільне життя в інтересах імперії та займалася збором податків, лєвова частка яких йшла на утримання її самої та армії. На відміну від шляхти, що панувала в Україні у XVIII ст. й діяла за принципом «чим менше втручання уряду, тим краще», імперська бюрократія XIX ст. вважала, що лише чітке регламентування всіх сторін суспільного життя може поліпшити функціонування державного механізму.

І хоча місцева верхівка й надалі зберігала свій вплив, проте важливі державні рішення, що визначали життя українців, все частіше приймалися у далеких від України столицях – Санкт-Петербурзі та Відні.

1.6.1. Державне управління в Російській імперії

Російська імперія відрізнялася від інших європейських держав не обмеженою владою царів-імператорів. У жодній країні континенту бюрократія не була такою деспотичною, поліція – такою жорстокою, а народ таким безправним, як у Росії. Імперія Романових володіла величезною армією, чиновництвом, що невпинно розросталося, і дворянською елітою.

Процес упровадження імперських структур влади в Україні розпочався ще в 1770-х роках, а остаточної форми набув у 1830-х роках. Результатом губернської реформи Катерини II став виданий 1775 р. документ, що мав назву «*Керівництво для управління губерній Всеросійської імперії*» – один із найважливіших законодавчих актів XVIII ст. Він установлював однаковість устрою губерній, регулював питання діяльності губернаторів і губернських управлінь. «Керівництво...» визначало структуру управління в губерніях і повітах, штати, чини, права й обов'язки, розмежовувавши адміністративні, судові та фінансові установи. Його основні положення діяли до буржуазних реформ XIX ст., а багато з них зберегли силу до 1917 року.

Наприкінці 1796 – початку 1797 рр. російська адміністративно-територіальна система, відкинувши поділ території на намісництва, повернулася до губерній. Було утворено 50 губерній з приблизно рівною кількістю населення в кожній – 200–300 тис. осіб чоловічої статі. В Україні на місці відповідних намісництв створено *губернії*: Новоросійська з центром у Катеринославі, Малоросійська з центром у Чернігові, Київська – з центром у Києві, Слободсько-Українська – з центром у Харкові, Волинська – з центром у Новограді-Волинському (з 1804 р. у Житомирі), Подільська – з центром у Кам'янці-Подільському.

У 1802 р. пройшло ще одне реформування – Україну було поділено на дев'ять губерній, які складали три окремі регіони: до Лівобережжя входили Чернігівська, Полтавська і Українсько-Слободська (1838 р. перейменовано на Харківську) губернії; Правобережжя складалось із Волинської, Подільської та Київської губерній; Новоросія поділялася на Катерино-

славську, Таврійську та Миколаївську губернії (через рік останню названо Херсонською). Губернії об'єднувалися у *генерал-губернаторства* на чолі з *генерал-губернаторами*. На території України існували чотири генерал-губернаторства: Київське (Волинська, Подільська та Київська губернії); Чернігівське (Чернігівська і Полтавська губернії); Харківське (Харківська і Воронезька губернії); Новоросійське (Катеринославська, Таврійська, Херсонська, а з 1828 р. – Бессарабська губернії). Такий російський поділ України залишався незмінним аж до 1917 року, за винятком східної частини Люблінської і Сідлецької губерній Царства Польського, які у 1912 р. були виділені в окрему Холмську губернію з прямим підпорядкуванням Петербургу.

Кожна губернія поділялася на 10–12 повітів по 20–30 тис. осіб чоловічої статі. *Повіти* поділялися на *волості*, у кожній з яких налічувалося кілька десятків сіл та інших населених пунктів. Губернські та повітові центри, як правило, були містами, волосні центри розміщувалися у місечках.

Структура ієрархії урядників, які управляли цими адміністративними одиницями, була однаковою у всій імперії. На чолі губерній стояли *губернатори*, які призначалися на посаду імператором і йому безпосередньо підпорядковувалися. Губернські установи вперше були засновані на поділі адміністративних, судових і фінансових функцій.

Головним органом державного управління в губернії стало *губернське правління*, очолюване губернатором. Йому належала вся повнота виконавчої влади, контроль за діяльністю всіх установ і посадових осіб губернії, практична реалізація урядових указів і розпоряджень, забезпечення порядку в губернії. Для виконання зазначених функцій губернаторові були підпорядковані всі військові частини і команди, що знаходилися на території губернії.

Фінансовими питаннями (збором податків, митних, кабацьких та інших зборів і платежів, їх витрачанням тощо) відала *Казенна палата*, яку очолював помічник губернатора – *віце-губернатор*.

Система освіти спрямовувалася кураторами (попечителями) освітніх округів, до яких входило кілька губерній. В губерніях освіта підпорядковувалась єпархіальним учительним радам. Приказ громадської опіки відав школами, лікарнями, притулками, тюрмами тощо. Але, на відміну від інших установ, цей орган не отримав ні постійних штатів, ні необхідних засобів для виконання своїх функцій і мав існувати за рахунок штрафів і добровільних пожертв, більшість з яких йшла на утримання тюремних закладів.

Поліцейську службу в губернських містах очолював поліцмейстер, у повітових – городничий, міських кварталах – пристави і надзирателі.

За структурою і функціями повітові установи мало чим відрізнялися від губернських, але комплектувалися по-іншому. Фактично вся виконавча влада в повіті належала становій організації дворянства – повітовому

дворянському зібранню. Воно обирало повітового предводителя дворянства, який мав величезний вплив на дії повітових властей. Дворяни повіту обирали зі свого середовища на 3 роки капітана-справника та засідателів нижнього земського суду, функції та обов'язки яких у повіті відповідали функціям губернатора і губернського правління в губернії (рис. 1.2).

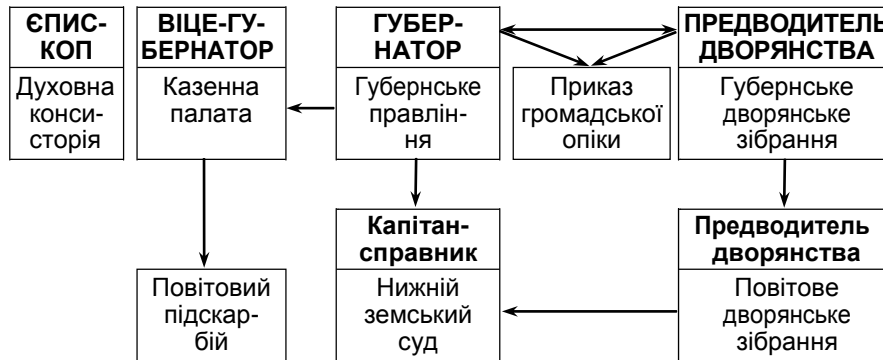


Рис. 1.2. Органи влади й управління губернії та повіту

Отже, вищий рівень адміністративного апарату складався переважно з професійних державних службовців. На повітовому рівні й нижче багато чиновників обиралися місцевими дворянами зі свого середовища. Державі просто не вистачало професійних чиновників для здійснення управлінських функцій.

За соціальним походженням службовці державних органів були, здебільшого, бюрократизованими дворянами. Найвищі посади обіймали члени впливових аристократичних родів, середнього рівня – середні дворяни. Нижчі посади писарів і діловодів були сферою міщан та синів священників. Селяни майже ніколи не досягали навіть найнезначніших посад. Імператорське чиновництво було організоване на військовий зразок зі своїми чинами та мундирами. 1722 р. було прийнято «Табель про ранги» всіх чинів військових, статських і придворних, що встановлював систему чинів для цивільних, придворних та військових службовців на військовий зразок, що діяв аж до 1917 року. «Табель» установлював обов'язковість служби дворян, причому вони повинні були починати її з найнижчих службових щаблів, якою передбачалось із 14 класів чинів: 6 нижніх обер-офіцерських чинів (XIV – IX) – від прапорщика до штабс-капітана в армії та від колезького реєстратора до титулярного радника в цивільній службі; 4 штаб-офіцерських (VIII – V) – від капітана до полковника в армії і від колезького асесора до статського радника в цивільній службі; 4 генеральських (IV – I) – від генерал-майора до генерал-фельдмаршала в армії та від дійсного статського радника до канцлера (дійсного тайного радника 1-го класу). Аналогічна ієрархічна градація з 14 ступенями чинів запроваджувалась у флоті та придворній службі.

Хоча «Табель про ранги» певною мірою заміняв принцип родовитості принципом службової придатності, більшість вищих чинів і далі посідали представники старовинних княжих, боярських і дворянських родів. Тому введення «Табеля» не послабило позиції вищих класів у апараті влади й управління Російської імперії.

За відсутності конституції, яка захищала би права особи, російський бюрократ міг без перешкод втручатись у приватне життя людини. Ситуація дещо пом'якшувалася порівняно невеликою чисельністю чиновництва в Росії – на кожних 10 тисяч населення – лише близько 12 державних службовців. У Європі це співвідношення було у три – чотири рази більшим. Це пояснювалося відносною бідністю Російської імперії, яка була неспроможною утримувати достатній апарат службовців на величезній території. Нездатність російського уряду забезпечувати належну платнею своїх державних службовців породжувала корупцію, на яку уряд заплющував очі, особливо на місцевому рівні. Микола Гоголь у відомій комедії «Ревізор» (1836) блискуче у сатиричній формі показав усю сутність тогочасної імперської бюрократії.

Нова система державного управління імперії негативно впливала на місцеве самоврядування. Більшість українських міст, втративши магдебурзьке право, перейшла у підпорядкування губернської адміністрації. 1835 р. Київ останнім серед міст України втратив свій самоврядний статус. На найнижчому рівні – селі за дотримання закордонного порядку відповідало місцеве дворянство. 1782 р. був прийнятий «Устав благочиния» (статут), що визначав форму правління у губернських і повітових містах. Орган управління мав назву «Управа благочиния», яку в губернських містах очолював поліцмейстер, у повітових – городничий.

Повсюдною ознакою російської присутності в Україні була армія. Особливо мілітаристською політикою відзначався імператор Олександр I та його відданий міністр О. Аракчєєв. З метою підпорядкування цивільного життя військовій дисципліні в Україні у період 1816–1821 рр. почали будуватися військові поселення, яких було зведено близько двадцяти. Проте ці задушливі порядки не принесли очікуваного результату, і до 1857 р. більшість військових таборів було розформовано.

На початку XIX ст. розпочато нову *реформу державного управління*, яка головно торкнулася вищого рівня управління – центральних органів влади. Замість громіздкої та важко керованої застарілої системи колегій 1802 р. утворено *вісім міністерств* на чолі з міністрами: внутрішніх справ, юстиції, фінансів, комерції, народної освіти, військово-сухопутних сил, військово-морських сил, іноземних справ – і (на правах міністерства) державне казначейство [66, с. 15].

Створення міністерств на засадах єдиноначальності міністрів було спричинено необхідністю підвищення оперативності управлінської системи. Водночас, колегіальний принцип прийняття рішень мав місце у новій системі: спочатку колегії були введені до складу новостворених міністерств,

а згодом – при міністрах функціонували ради, що набули статусу колегіального органу.

Робота міністрів, які користувалися правом особистої доповіді цареві, спрямовувалася Комітетом Міністрів – вищим адміністративним органом, який функціонував на колегіальних засадах і розглядав справи, що виходили за межі компетенції окремого міністра і вимагали спільно узгодженого рішення.

Відповідно до плану державних реформ, запропонованих М. Сперанським, 1810 р. утворено Державну Раду – вищий законорадчий орган, до якого входили міністри, під головуванням імператора. Цей колегіальний орган при імператорові виконував дорадчі функції. З 1861 р. органом, що спрямовував роботу міністерств, стала Рада Міністрів, очолювана царем. Правда, цей орган мав формальний характер, адже його засідання не проводилися. Тому Комітет Міністрів не ліквідовувався аж до 1906 р. Створення Комітету Міністрів і міністерств, які здійснювали виконавчі функції держави, внесло певні корективи до повноважень Сенату, який трансформувався у вищу судово-апеляційну інстанцію, що виконувала також функцію нагляду за урядовим апаратом.

Прийнятий 28 січня 1811 р. законодавчий акт «Загальне заснування міністерств» визначив систему організації міністерств. Відповідно збільшувалася кількість міністерств і відбулися деякі зміни і перерозподіл між ними. Міністри призначалися імператором і несли відповідальність тільки перед ним. Принцип єдиноначальності став основою діяльності міністерств: директори департаментів підпорядковувалися безпосередньо міністрові, начальники відділів – директорам департаментів, столоначальники – начальникам відділів. До складу дорадчого органу при міністерстві – ради міністра – входили керівники основних підрозділів, він мав значення органу для розгляду справ, що потребували колегіального обговорення.

Царювання Миколи I пройшло під знаком зростаючої централізації, бюрократизації і подальшої мілітаризації вищих органів влади, зміцнення особистої влади імператора та панування нової державної ідеології, яка виражалася формулою «православ'я, самодержавство, народність». Самовпевненість та самолюбівання дедалі заводили імперію в глухий кут. Цар продовжує впроваджувати у суспільному житті армійську дисципліну та порядки. Для цього він збільшив адміністративний апарат і в 1826 р. заснував Третій відділ імператорської канцелярії – першу російську таємну поліцію. Він також утворив жандармерію, тобто регулярну поліцію, і значно посилив цензуру. Зокрема, діяли комітети, що ретельно перевіряли всю друковану продукцію.

Намагання імператора поставити під контроль опозиційні та вільнодумні ідеї дуже влучно у поетичній формі висловив Тарас Шевченко: «від молдаванина до фінна на всіх языках все мовчить, бо благоденствує». Російська імперія під час царювання Миколи I вступила в період, який

російський історик В. Ключевський назвав «ерою найбільшого бюрократизму в нашій історії».

1840 р. у судочинстві було скасовано Литовський Статут і введено російські закони, що разом із раніше ліквідованим магдебурзьким правом ознаменувало кінець застосування європейської за своєю суттю юридичної практики на українських землях у складі Російської імперії.

Лівобережжя почали називати «Малоросією», Правобережжя – «Юго-Западним Краєм», а Південь України – «Новоросією». У державних установах вже з другої половини XVIII ст. офіційною урядовою мовою стає російська, всі школи та книгодрукування переведено на «великоруський язык».

Після поразки у Кримській війні 1854–1855 рр., яка вкрай загострила й без того напружені соціально-економічні відносини в державі, Олександр II вирішив провести кардинальні реформи, насамперед спрямовані на скасування кріпацтва. Адже кріпацька праця – неефективна та малоякісна, значно поступаючись перед європейською продуктивністю праці, не виправдовувала себе економічно. Розуміючи всю відповідальність у зв'язку із звільненням кріпаків, цар 1857 р. призначив таємну комісію (Головну комісію), з метою всебічного вивчення цього питання. Для виявлення настроїв на місцях уряд утворив у кожній губернії дворянські комісії. В Україні у роботі цих комісій взяли участь 323 представники з усіх регіонів. 19 лютого 1861 р. Олександр II після опрацювання результатів роботи Головної комісії, видав Маніфест, що скасовував кріпосне право. Цей надзвичайно важливий документ, будучи досить заплутаним за своєю суттю, на жаль, не справдив всіх сподівань селян на швидке визволення. Хоча реформою запроваджувалось для селянських громад самоврядування, все ж функції нагляду залишалися за урядовими чиновниками, які призначалися з місцевих дворян. Узагалі реформа розчарувала селян, і особливо колишніх кріпаків, – замість права володіння своїми наділами селяни одержували землю значно урізану, нав'язувався обтяжливий фінансовий тягар. Поміщики України – навпаки – тільки виграли, привласнивши собі ліси, луки та водойми, що раніше вважалися загальною власністю.

Скасування кріпосного права спричинило й інші реформи. Негайного вдосконалення в системі імперського устрою вимагало місцеве управління. Зі зміною структури суспільства та з наданням кріпакам громадянських прав виникла необхідність у запровадженні місцевої адміністрації. Проте для організації цієї структури в уряді не було ні підготовлених кадрів, ні коштів. Тому, 1866 р. було дозволено громадам обирати на повітовому та губерньському рівнях власних представників, які здійснювали би нагляд за освітою, охороною здоров'я, утриманням шляхів, поштовими послугами, накопиченням продуктивних запасів та збором статистичних даних. Для фінансування цих служб земствам надавалося право обкладати населення земськими податками.

Реформи стосувалися також системи органів державної влади. Адміністративно-територіальний поділ в Україні, в основному, не зазнав змін.

Структура управлінського апарату шести губерній була такою: *адміністрація губернська – повітова – дільнична* (з 1889) і *волосна – сільська*. Три губернії – Київська, Волинська, Подільська – мали ще одну адміністративну надбудову у формі генерал-губернаторської влади. Генерал-губернатори уособлювали вищу верховну владу на підвладних територіях і були наділені значними повноваженнями, які здійснювали через підпорядкованих їм губернаторів або через власний невеликий апарат, що складався з канцелярії та кількох урядовців для особливих доручень. Закон надавав генерал-губернаторам право скасовувати, ревізувати, доповнювати постанови та дії підлеглих губернаторів. Крім цього, на них покладалися завдання нагляду за діяльністю римо-католицької церкви, забезпечення домінуючих позицій російського дворянства в Україні, впровадження русифікаторської політики.

Діяв адміністративний апарат також у повітах, волостях та селах. У кожному з 85 повітів України адміністративну структуру очолював справник, якого призначав губернатор з дворян. Справникові підпорядковувалося повітове поліцейське управління.

Важливе місце у місцевому адміністративному апараті належало земським дільничним начальникам, посади яких вводилися законом 1889 р. Вони призначалися губернаторами за погодженням із предводителем дворянства та подальшим затвердженням міністром внутрішніх справ. Ці посадові особи мали здійснювати політику захисту інтересів самодержавства, причому, жорсткими методами.

Одним із заходів уряду, спрямованих на вдосконалення системи управління, стала *земська реформа 1864 року*. В результаті її впровадження в ряді губерній утворено земства – органи самоврядування. Суттєвим відступом від імперської практики державного управління, яка базувалася виключно на призначенні «згори» всіх урядових чиновників, стало обрання членів земств. Останні обиралися з числа виборців, поділених на три категорії: великих поміщиків, міщан і селян. Вплив виборців залежав від кількості належної їм землі. Звідси перевага у земствах дворян, які в Україні становили понад 75% усіх членів земств, тоді як селяни мали менше 10%. Земства виконували важливу позитивну функцію: крім сприяння піднесенню загального рівня життя, вони виховували у місцевого населення почуття господаря у справах громади, привчали його до самоврядування.

Розвиток капіталізму, зростання міст змусили царат піти на певні поступки в галузі міського самоврядування. Згідно з Міським положенням, затвердженим царем 16 червня 1870 р., *міську реформу* спочатку було проведено в Києві, Катеринославі, Миколаєві, Полтаві, Харкові та Херсоні. Протягом 70-х років закон було поширено на інші міста України. За міською реформою в містах утворювалися *міські думи* як розпорядчі органи й *міські управи* як виконавчі. Члени думи (гласні) обиралися всіма платниками податків міста за безстановим принципом. Міські думи обирали управи у складі міського голови та кількох членів. Органи міського

управління займалися питаннями благоустрою, торгівлі, промисловості, охорони здоров'я та ін.

В Україні земства функціонували лише в шести лівобережних та південних губерніях. На Правобережжі через повстання польської шляхти 1863 р. їх не вводили аж до 1911 р. За міською реформою 1870 р. міські думи вже не були органами станового самоврядування, а обирались усім населенням на 4 роки. Як представницький орган міського самоврядування дума призначала управу – виконавчий орган, яку очолював обраний думою міський голова. Він, крім того, затверджувався губернатором, а міський голова губернського міста – міністром внутрішніх справ.

Незважаючи на те, що земства офіційно мали суворо обмежені функції, вони перетворювалися на ліберальні, а подекуди – на українофільські осередки, що залучали населення до самоврядування. Зрозуміло, що зазначені тенденції не могли подобатися імперському центру, і царський уряд розгорнув проти них боротьбу. Обмежувалися матеріальні можливості земств, поступово зменшувались їхні фінансові ресурси. Контрреформою 1890 р. (Положення про земства) внесено зміни у виборчу систему земств, у результаті чого їх поставлено під контроль і нагляд державної адміністрації. Усі постанови земських управ мали затверджуватися губернаторами або міністром внутрішніх справ, які були наділені правом їх скасовувати; виборні земські службовці були включені до загальноадміністративної службової системи.

Дуже гострою була необхідність удосконалення системи судочинства. Адже права особи в Росії не мали ніякого значення перед переважанням інтересів держави. Судові процеси проводилися таємно, процвітало хабарництво, вирoki виносилися з урахуванням класової належності. *Судова реформа 1864 р.* заклала основи судочинства, за якими встановлювався незалежний від адміністрації суд. Її проведення було оформлено судовими статутами про заснування судових установ, про кримінальне та цивільне судочинство, про покарання, які накладалися мировими суддями. Вони діяли окремо від загальної системи законодавства і тому не були включені до складу зводу законів Російської імперії. Відповідно до цих статутів було утворено загальний та формально рівний для всіх суд: суди загальної юстиції та суди мирової юстиції. Також запроваджено інститут присяжних засідателів.

Судова реформа встановила ряд важливих принципів: виборність, незалежність і незмінюваність суддів, рівноправність сторін, змагальність сторін, гласність і усність судочинства. Судові засідання стали відкритими, з'явилася нова група юридичних фахівців – адвокати. Станові суди ліквідовувалися.

Прогресивні елементи судової реформи, зокрема створення мирової юстиції, стали об'єктами нападок реакційних кіл царської Росії, які ініціювали здійснення судової контрреформи. Вже у кінці 1866 р. відбулися перші вилучення справ з ведення суду присяжних. У більшості губерній мирова юстиція ліквідовувалась і замість неї створювалася нова, складна

система судових органів, що призначалася «зверху»: земський начальник, міський суддя, повітовий член окружного суду.

Суттєві зміни відбулись і в інших сферах: реформа в системі освіти 1869 р. відкрила доступ до школи для нижчих верств населення. Згідно з «Положенням про початкові народні училища від 14 липня 1864 року» засновувалась єдина система початкової освіти – як державної, так і приватної з обмеженою програмою навчання.

Гостра фінансова криза спричинила необхідність здійснення перетворень у галузі фінансово-кредитної системи. Фінансові реформи, проведені в 1860–1864 рр., стосувались як податкової та кредитної системи, так і бюджету та державного фінансового контролю. Зокрема, 1860 р. утворено Державний банк, розширено мережу приватних комерційних акціонерних банків, введено акцизне обкладання спиртних напоїв, збільшено податки на товари широкого споживання, створено державні каси, єдиний державний ревізійний центр тощо.

Зміни торкнулися також організації та побудови збройних сил країни. В 1863–1888 рр. проведено військово-судову реформу. Її складовою стала реорганізація місцевого *військового управління*: 1864 р. створено 15 військових округів, у тому числі в Україні – Київський, Одеський, Харківський. На чолі кожного округу стояв головний начальник – *командувач округу*, який очолював управління військового начальника.

1874 р. прийнято новий військовий статут, за яким у країні вводилася загальна військова повинність. Уведено зміни до правил військової служби, згідно з якими термін служби в армії скорочувався з 25 до 6 років, на флоті – до 7 років, і ряд правил звільнення від неї. Слід зазначити, що саме військова реформа була проведена найбільш повно і швидко, тоді як інші реформи розтяглися до 90-х років.

Зазначені реформи спричинили важливі зміни у суспільно-політичному житті Російської імперії, яка прагнула пристосувати свій устрій до потреб капіталістичного ладу. Кріпаки отримали особисту свободу, нового розвитку набула земська система самоврядування, підвищилася роль закону і права, вдосконалювалася система освіти. Певні зміни за цей період відбулися і в системі державної служби. Серед вищої бюрократії знизився відсоток земельних власників і дворян-урядовців, з'явився новий прошарок чиновників – вільнонайманий персонал органів самоврядування (лікарі, вчителі, статистики тощо). Із 60-х років у державному апараті почали працювати жінки.

Незважаючи на серйозні недоліки та непослідовність проведених реформ, особливо в організації державного управління, вони, проте, серйозно вплинули на подальшу соціально-економічну модернізацію Російської імперії. Хоча, з іншого боку, імперія так і залишилась абсолютною монархією із самодержавним монархом на чолі. Коливання уряду і його вагання між прогресивними перетвореннями і реакційними заходами розширювали опозиційні настрої щодо старого ладу та сприяли зростанню конфронтаційних тенденцій в державі.

1.6.2. Державне управління та самоврядування в Австрійській імперії

У XIX ст. до Австрійської імперії входили 11 народів та ряд невеликих етнічних груп, що населяли більшу частину Східної Європи. Монарх зосереджував у своїх руках усю законодавчу, виконавчу і судову влади. Поширюючи свою владу на нових підданих, династія Габсбургів кардинально не міняла традиційних форм управління новоприєднаних територій. Це пояснювалося не тільки бажаннями Габсбургів уникнути опору, а й тим, що державі бракувало сильного централізованого державного апарату, необхідного для уніфікації державного управління на зразок російського. Відтак, аж до середини XVIII ст. імперія була децентралізованим державним утворенням, яке час від часу охоплювали кризи як внутрішнього, так і зовнішнього характеру.

1740 р. імператриця Марія Терезія розпочинає *адміністративну реформу*, спрямовану на зміцнення центральних і місцевих органів державного управління. Долаючи опір місцевого дворянства, вона здійснює ряд заходів для зміцнення органів центральної влади, а також створює канцелярії місцевої влади. Значно зростає апарат управління, утворюється військове відомство.

Син Марії Терезії цісар Йосиф II продовжив реформаторську діяльність матері. Прибічник тогочасних європейських теорій мудрого правління, він вирішив присвятити свою діяльність впровадженню ідей освіченого абсолютизму. Своєю метою імператор ставить полегшити долю селян, оживити занепалу економіку, підвищити ефективність державного управління і вдосконалити освіту. Керуючись абсолютистськими принципами, він намагається скасувати особливі права і привілеї окремих земель, що ускладнювали, на його думку, державне управління та проведення реформ. Згадані зміни мали величезне значення для українців, оскільки проводилися в час приєднання 1772 р. до Австрійської імперії західно-українських земель. За Конвенцією про частковий поділ Польщі до Австрії відійшло Руське воєводство з містами Львів, Перемишль, Галич, Броди, Жовква та інші, більша частина Белзького воєводства з містами Белз, Буськ, Сокаль, Стоянів та інші, незначна частина Волинського воєводства, південна частина Краківського воєводства.

Новоприєднані землі дістали офіційну назву **Королівство Галичини і Волині (Володимирії)** – скорочена назва Галичина. «Королівство» було поділено на чотири воєводства: Краківське, Сandomирське, Руське і Подільське. Воєводства склалися із 24 дистриктів. У 1774 р. до Австрії відійшла Буковина, з якої у 1787 р. утворено окремий округ. Воєводський поділ, проіснувавши три роки, у результаті реорганізації адміністративного устрою у 1775 р. був замінений на окружний. Край був поділений на такі округи: Львівський, Сandomирський, Белецький, Пильзенський, Величків-

ський та м. Львів. Округи склалися з 19 дистриктів. За Третім поділом Польщі 1795 р., Австрія отримала дуже великі території, зокрема міста Прага, Мацевиче, Люблін, Холм, Сандомир. Назва нової території *Нова Західна Галичина*, котра поділялася на 13 округів.

Цісар Йосиф II був особливо заінтересований у західноукраїнських землях, прагнучи провести адміністративні перетворення. На першому етапі Відень мав щодо Галичини подвійну мету: по-перше, демонтувати стару систему державного управління, в якій панувала шляхта, та замінити її дисциплінованими державними службовцями, підпорядкованими центральним органам; по-друге, поліпшити становище простого населення. Адміністративну реформу в Галичині було проведено швидко та ефективно. До 1786 р. польське законодавство замінено австрійським, а шляхетські асамблеї розпущено. У 1782 р. кількість округів збільшено до 18, а дистрикти взагалі ліквідовано.

Для управління Галичиною у Відні 1774 р. створено *Галицьку надвірну канцелярію* на чолі з канцлером, який виконував функції голови уряду. Провінцію очолював губернатор, якого призначав сам імператор виключно з австрійців. Адміністративним центром провінції був Львів, де розміщувались адміністрація губернатора та суд провінції. Регіонами керували урядники, призначені центральним урядом. Виконавчим органом була німецькомовна канцелярія.

З метою підготовки освічених державних службовців і священників Йосиф II 1784 р. на місці єзуїтської колегії, заснованої 1661 р., відкриває Львівський університет. В університеті функціонувало чотири факультети: філософський, юридичний, медичний і теологічний. Це – перший вищий навчальний заклад такого типу на українській землі.

Цісарський патент 1817 р. надав Галичині так звану Станову Конституцію зі своїм власним *Становим Сеймом*, який складався із 100–143 членів. До нього належали чотири стани: духовенства, магнатів, лицарів і королівські міста (Львів). Але реальна влада зосереджувалась у руках цісарських чиновників, оскільки компетенція Сейму була обмеженою та зводилася лише до можливості звернень із петиціями до імператора, а регламент його скликання не був чітко встановленим. Головою Станового Сейму був цісарський намісник. Останнє засідання Сейму відбулось 1845 р. (через повстання 1846 р. польської шляхти в західній частині Галичини).

При Сеймі утворювався *Крайовий виділ*, до складу якого входили по два асесори кожного стану і один представник міста Львова. Його функціями було: збір податків, різноманітні бюджетні виплати тощо.

1849 р. замість губернського правління в Галичині запроваджено *намісництва* на чолі з *намісником*, а в Буковині – *крайове управління*, очолюване крайовим президентом. Ці адміністративні одиниці, у свою чергу, склалися з повітів, які поділялися на гміни. Повітову адміністрацію очолював *староста*, гмінну – *війт*.

Різниця між цими видами правління полягала в тому, що в губернському діяв деякий елемент колегіальності. Намісник і крайовий президент були єдиноначальними посадовими особами, підпорядкованими лише вищестоящим органам.

Закарпаття в складі Угорщини не було виділено в окремий *коронний край*. Уся територія Угорщини поділялася на 71 жупу (область). Закарпатські землі склалися з чотирьох жуп: Ужанської (центр м. Чоп), Березької (центр м. Берегово), Угочанської (центр Севлюш) та Мармароської (центр м. Хуст), владу в яких здійснювали *наджупани* і *піджупани*. В жупах скликалися дворянські збори, у комітетах керували начальники місцевих управлінь, які підпорядковувалися тільки жупному керівництву.

До 1848 р. самоврядування в Австрії було відсутнє і тільки окремі міста мали свої власні статuti. Влада на місцях зосереджувалась у руках ставлеників корони та місцевого дворянства.

Революція 1848 р., що охопила більшу частину Європи, внесла корінні зміни у майбутній устрій Австрійської імперії. «Весна народів» започаткувала не лише політичні та соціально-економічні реформи, а й процеси національного відродження, що завдало нищівного удару консервативній багатонаціональній імперії.

З вибухом революції у Львові 2 травня 1848 року сформувалася *Головна Руська Рада* – перша українська політична організація. Одночасно в кордонах церковних деканатів було утворено 50 місцевих і 13 регіональних філій Ради та видано перший український тижневик «Зоря Галицька». Головна Руська Рада звернулася із маніфестом до народу, висуваючи ідею єдності українців на всіх етнічних територіях, і в цьому була велика роль початку відродження Галичини як національної твердині українства. З ініціативи секретаря Головної Руської Ради о. Михайла Малиновського 9 червня було висунуто офіційну петицію до цісаря Австрії з вимогою створення на українських землях окремого автономного краю імперії, «щоби часть Галичини, заселена русинами (українцями), творила для себе провінцію з осідком крайової політичної управи у Львові... і щоби часть краю, заселена мазурами (поляками), була відділена від руської провінції» [59, с. 172]. Ідея національного розмежування Галичини на дві окремі автономні провінції: Східну (українську) з центром у Львові й Західну (польську) з центром у Тарнові чи Кракові знайшла потужну підтримку в українського населення і гострий супротив польської сторони, яка приймала таке розмежування як черговий поділ Речі Посполитої.

Але цю пропозицію, підтриману цісарем Фердинандом, польська верхівка в Галичині, на боці якої виявилася віденська бюрократія, заблокувала. У результаті Галичина так і залишилася неподіленою австрійською адміністративною провінцією, у якій влада перебувала в руках поляків.

Хоча національне відродження галицьких українців виявило великі потенційні сили народу, йому не вистачило політичних провідників, що незламно повели б народ до здобуття своїх суверенних домагань. Незва-

жаючи на невикористану нагоду самовиразитись як суверенна нація, українці отримали деякі досягнення – скасування панщини та утворення представницьких органів: крайових і повітових сеймів. Вони обиралися на основі «Громадського закону для Галичини» 1866 р., що функціонував майже незмінним аж до 1933 р. Окрім суто виборчих питань він регламентував обов'язки сільських громадських «урядів», принципи ведення громадського маєтку, організації служби правопорядку, оплати податків, дорожніх робіт, діяльності школи, соціального забезпечення тощо.

Децентралізаційні перетворення в Австрійській імперії 60-х років XIX ст. передбачали створення крайових представницьких органів. Згідно з лютневим патентом 1861 р. імператора Франца-Йосифа I створювалися крайові сейми Галичини і Буковини. Вони формувалися за класовим принципом на основі куріальної виборчої системи.

Галицький крайовий сейм, що обирався строком на 6 років, складався із 150 послів: 141 вибраного і 9 вірилістів (7 єпископів і ректорів Львівського та Краківського університетів) [63]. Щодо національного складу, то депутати сейму були переважно поляки – українці становили всього 27,2 відсотка. Сейм мав свій виконавчий орган – *Крайовий Виділ (Landesausschuss)*, що складався із восьми урядовців. Виділ, у якому було два українці, здійснював управління у сфері освіти, науки, медицини, соціальної допомоги, культури тощо.

За угодою 1866 р. між Австрією та Угорщиною Австрійська держава перетворилася на **дуалістичну (двоїсту) Австро-Угорську імперію**. Прийняття грудневої конституції 1867 р., яка на півстоліття визначила політичний статус держави як конституційної монархії, створило нові можливості для українського населення у піднесенні політичної активності. До *Державної Ради* (двопалатного парламенту) у 1907 р. українці змогли провести 27 депутатів, була надана широка компетенція крайовим сеймам. В імперії впроваджувався демократичний централізм. Новий устрій сприяв активізації громадської діяльності, яка супроводжувалася гострою конкуренцією з поляками. Ігноруючи інтереси українського населення, Галичина була віддана Віднем у повне управління польської верхівки, в руках якої перебував майже весь управлінський апарат. Польська аристократія, в обмін на підтримку австрійської державної політики, отримала від династії Габсбургів необмежену владу у Галичині – право безконтрольно розпоряджатись усіма ресурсами краю. Польська шляхта поставила собі за мету створити у Галичині базу для майбутньої польської держави. Після відкликання у 1848 р. з поста губернатора німця Ф. Стадіона, до 1916 р. лише поляки отримали право обіймати посаду намісника краю. У центральному уряді міністром у справах Галичини призначався також лише поляк. З 1869 р. польська мова стала офіційною в суді, управлінні та освіті провінції. Все це сприяло зростанню польських впливів у краї, погіршивши соціально-економічне та політичне становище українців. Для прикладу, у Відні на посадах у центральних органах державної влади 1907 р. було

таке співвідношення: в міністерстві фінансів – 21 поляк і один українець, у міністерстві внутрішніх справ – вісім поляків та один українець, у міністерстві сільського господарства шість поляків – жодного українця, у міністерстві справедливості – 24 поляки і три українці, усіх суддів (5 рангів): 686 поляків і 215 українців.

В адміністрації намісника у Львові не було жодного українського урядовця. Всі вищі посади в державі були недоступними для українців. Польська адміністрація в Галичині, ставлячи за мету скомпрометувати український політичний рух, добивається нечуваних обмежень щодо українців. У результаті виборів 1879 р. було обрано лише трьох українських послів до парламенту, а решта мандатів дісталася полякам.

Поляки використали цей період для утвердження своїх позицій у всіх ланках крайової автономії. Натомість українці не змогли реалізувати на практиці гарантовані конституцією права. Виборчі кампанії продемонстрували неготовність старої генерації українських політиків, які очолювали політичний провід, діяти за законами нового часу. Така ситуація тривала в Галичині до початку Першої світової війни.

Отже, суспільно-політичний устрій в Західній Україні у другій половині XIX – поч. XX століть розвивався під впливом утвердження і розвитку капіталізму. З'являлися нові елементи і в державному управлінні, посилювалися буржуазні тенденції в розвитку права. Однак державно-адміністративний механізм зберігав цілий ряд феодальних пережитків. Австро-Угорська монархія повністю ігнорувала прагнення українського народу до національного самовизначення і самостійності, результатом чого була обмеженість участі українців у системі державного управління краю.

1.6.3. Державний лад Російської імперії (поч. XX ст.– 1917 р.)

Початок XX ст. характеризувався вступом Росії у монополістичну стадію розвитку капіталізму. Однак, на відміну від інших високорозвинутих країн світу, в російській економіці і далі зберігаються докапіталістичні відносини. На соціально-економічні та політичні процеси негативно вплинула економічна криза 1901–1903 років. У країні зростають масові виступи трудящих, активізується рух студентства, інтелігенції та буржуазії, національно-визвольний рух, у тому числі в Україні.

Зважаючи на загострення соціально-політичної ситуації, влада змуслена була йти на деяку лібералізацію політичних і соціально-економічних відносин. Маніфестом від 17 жовтня 1905 року в Росії вперше проголошується обрання постійно діючого законодавчого органу – Державної думи. Одночасно із заснуванням Думи цар реорганізував Державну раду, на яку також покладалося виконання законодавчих функцій. Ці два законодавчих органи мали рівні права і складали по суті дві палати парламенту: Дума (478 членів) нижню, а Рада (102 члени) – верхню. Державна рада була

консервативнішою, виходячи із її складу: одна частина призначалися імператором, а друга обиралася на корпоративній основі. Законопроекти, схвалені обома органами, ставали законами лише після їх затвердження монархом, який був наділений правом абсолютного вето щодо цих актів.

Була також розроблена нова редакція Основних державних законів Російської імперії від 23 квітня 1906 р., які набули значення конституції держави. Вона закріпила неможливий раніше для самодержавного ладу Росії принцип поділу влади, норми про права підданих. Хоча насправді виконавча влада й надалі була сконцентрована в руках імператора та царської бюрократії.

У I Державній думі, що розпочала свою роботу 27 квітня 1906 р., переважали ліволіберальні фракції кадетів і трудовиків, опозиційно налаштовані до урядової політики. Від українських губерній до її складу увійшли 102 депутати, частина з яких (45 осіб) створили окрему фракцію – Українську думську громаду [15]. Її політичною платформою була автономія України, а її ідейним керівником був професор історії Львівського університету Михайло Грушевський.

Зіткнувшись із численною політичною опозицією в I Державній думі, особливо в аграрних питаннях, імперська влада пішла на радикальний крок – 8 липня 1906 р. височайшим указом вона була розпущена. Незважаючи на всі зусилля, царській владі не вдалося забезпечити проурядову більшість у новому складі парламенту, обраному у січні-лютому 1907 року. З 518 депутатських мандатів II Державної думи ліві партії отримали 222, що становило 43 відсотки, плюс 98 депутатів фракції кадетів. Українські депутати знову об'єдналися у громаду, що налічувала 47 членів. Вони відстоювали автономні права України, запровадження місцевого самоврядування, введення української мови у школах, судах, церкві, створення кафедр української мови, літератури й історії в університетах. Як і раніше, у центрі роботи законодавчого органу було аграрне питання, що становило реальну загрозу столипінській реформі. Це стало основною причиною розпуску II Державної думи 3 червня 1907 року.

Таким чином, перших дві спроби сформувати слухняний царю та уряду законодавчий орган були невдалими, тому I Дума проіснувала лише 72 дні, а друга – 103 дні. А проведені в цей період реформи мали вимушений, а звідси – непослідовний та суперечливий характер.

Історики називали режим, що існував у Росії до початку червня 1907 року – часу розпуску другої Думи, – «конституційним самодержавством». Цей термін означав, що самодержавство, яке зберігало свої позиції, особливо в сфері виконавчої влади, було замасковане парламентськими нормами і конституційними ілюзіями.

Ситуація змінилася у сприятливому для царату напрямі після виборів до III Державної думи, що проходили на засадах нового виборчого закону, зміненого одноособово Миколою II. Зміна закону без санкції Думи і Державної ради суперечила Основним державним законам імперії, а тому

розглядалася як «справжній державний переворот, контрреволюційний переворот, що ознаменував собою закінчення першої народної революції» [77]. Тогочасна монархічна політика базувалася на ідеях великодержавного шовінізму й посилення національного гноблення. В Україні посилювався наступ царату – проти української мови та культури.

У таких складних внутрішньополітичних умовах восени 1907 р. були проведені вибори до III Державної думи. Внаслідок зміни виборчого закону більшість у ній (383 місця із 422) належала виразникам інтересів кріпосників-поміщиків і шовіністам за своїми політичними поглядами. Від українських губерній було обрано 111 депутатів, серед яких 55 представляли праві і російські націоналістичні сили. Такий склад законодавчого органу повністю влаштував царський уряд, що зумовило його функціонування впродовж повної каденції (1 листопада 1907 – 9 червня 1912 рр.).

У IV Державній думі (15 листопада 1912 – 6 жовтня 1917 рр.), що обиралися за ще більш недемократичними законами (селяни взагалі не були представлені у законодавчому органі), української парламентської фракції взагалі не було, хоча від українських губерній було обрано 97 депутатів.

Російському самодержавству таким чином вдалося зберегти свою монополію на владу і зупинити революційну хвилю 1905–1907 років. Однак воно було вже неспроможне заспокоїти народне невдоволення і запобігти новому піднесенню революційного руху в державі.

Нові виступи, що розпочалися в 1912 р., були призупинені початком Першої світової війни. Під час війни значно зростає роль держави у всіх сферах суспільного та економічного життя. Цей останній період існування самодержавства в Російській імперії проходив в умовах *державно-монополістичного капіталізму*. Він характеризувався прискореними процесами зрощування фінансового капіталу з державним апаратом. Буржуазія, очікуючи надприбутки від військових замовлень, намагалася зайняти найвищі державні посади. В цей період законодавчі і розпорядчі повноваження були максимально зосереджені в руках уряду. Особливо зросла роль голови уряду, військового міністра, міністра фінансів, внутрішніх справ. 24 липня 1914 р. Раді міністрів були надані надзвичайні повноваження: право самостійного вирішення важливих державних справ від імені імператора, затвердження найважливіших державних рішень та інше. Таке поєднання великого капіталу і необмеженої влади спричинило небачене до цього хабарництво і корупцію в державному апараті, що остаточно скомпрометувало владу імператора в очах народу.

Неспроможність ефективно управляти країною та вести воєнні дії змусили самодержавство і царську бюрократію передати частину управлінських повноважень органам самоврядування, зокрема земствам, а також більш широко спиратися на буржуазію. Для цього були створені *всеросійські земський і міський союзи*, які в 1915 р. об'єдналися в Головний комітет Всеросійського земського і міського союзів («Земгор»).

У цей же час розпочалося формування воєнно-промислових комітетів – виразників інтересів монополістичної буржуазії. Така активність останніх змусила уряд вдатися до формування державно-монополістичних органів – Особливих нарад, що створювалися за галузевим військово-промисловим принципом. Головною серед них була *Особлива нарада* з оборони під керівництвом військового міністра. До неї входили голови і члени Державної Ради і Державної Думи, вищі царські чиновники, представники впливової буржуазії. Ці органи державної влади отримали великі повноваження: право здійснювати нагляд за заводами і фабриками, розподіляти державні замовлення і контролювати хід їх виконання тощо.

Проте всі ці заходи владних інституцій Російської імперії вже не змогли врятувати режим, який вичерпав свій потенціал у нових історичних умовах. На основі аналізу ходу та результатів змін у державному ладі початку XX століття можна дійти висновку про те, що існуюча державно-політична система вже не підлягала будь-яким реформам, а потребувала повного демонтажу, що відповідало прагненням переважної більшості населення імперії. Це й підтвердилося подальшим ходом історії.

Глава 1.7

УКРАЇНСЬКА ДЕРЖАВНІСТЬ У ПЕРІОД ВИЗВОЛЬНИХ ЗМАГАНЬ 1917–1920 років

1.7.1. Українська республіка в часи Центральної Ради

Перша світова війна значно загострила політичні, соціально-економічні суперечності в Росії, радикалізувала настрої народних мас. Все це та ще й військові невдачі на фронті прискорили вибух революції у лютому 1917 р. Соціально-політичні обставини докорінно змінилися, самодержавний режим був знищений, влада в російській державі перейшла до Тимчасового уряду.

Питання державного самовизначення України постало відразу після повалення самодержавства. 6–8 квітня 1917 р. у Києві зібрався Український національний конгрес, на який прибуло понад 900 делегатів від національних організацій багатьох губерній, усіх фронтів і окупованої царською армією Галичини. Національний конгрес започаткував загальноукраїнський громадсько-політичний центр – *Центральну Раду*. До неї ввійшли представники всіх українських партій, а провідну роль у ній відігравали члени Товариства українських поступовців (ТУП) та соціал-демократи. Головою Центральної Ради було обрано **Михайла Грушевського** – видатного історика, авторитетного вченого, котрий повернувся із заслання. Центральна Рада ініціювала переговорний процес з Тимчасовим урядом стосовно автономії України. Однак останній відмовився визнавати авто-

номний статус України та вносити будь-які суттєві зміни в її адміністративно-територіальний статус. Більше того, було поставлено під сумнів саму правочинність Центральної Ради як виразниці волі українців, оскільки вона не була обрана всенародним голосуванням.

Така позиція російського уряду значною мірою спонукала українських державників до більш рішучих дій. В умовах загальнонаціонального піднесення і безпорадності Тимчасового уряду 23 червня Центральна Рада видала I Універсал, в якому проголосила прагнення України до національно-територіальної автономії у складі Росії. Універсал репрезентував Центральну Раду як вищий представницький орган українського народу. Незважаючи на обережність самостійницьких устремлінь тогочасного революційного руху України, проголошення I Універсалу можна вважати важливим етапом у творенні української автономії.

Реалізацію висунутих у I Універсалі положень було покладено на перший уряд автономної України – *Генеральний Секретаріат*, утворений 29 червня 1917 року. Його очолив **Володимир Винниченко**, який одночасно виконував обов'язки генерального секретаря внутрішніх справ. До Генерального Секретаріату входили такі генеральні секретарі: генеральний писар П. Христюк, генеральний секретар військових справ С. Петлюра, міжнародних справ С. Єфремов, фінансових справ Х. Барановський, земельних справ Б. Мартос, судових справ В. Садовський, продовольчих справ М. Стасюк, освітніх справ І. Стешенко, пошт і телеграфів М. Шаповал. Крім безпартійного Барановського, всі інші секретарі належали до соціалістичної орієнтації.

Зрозумівши, що кроки України до набуття державності є серйозними, Тимчасовий уряд почав шукати порозуміння з Центральною Радою. У результаті тривалих переговорів було досягнуто певних поступок з боку Росії – Тимчасовий уряд погоджувався визнати найвищим органом виконавчої влади України Генеральний Секретаріат, влада якого поширювалася на п'ять із дев'яти губерній краю – Київську, Полтавську, Волинську, Подільську та Чернігівську. Як передбачалося, уряд мав, з одного боку, звітувати перед Центральною Радою, а з другого – затверджуватися Тимчасовим урядом. Центральній Раді також було дозволено розробити автономний статус України, який згодом мали затвердити Всеросійські установчі збори. Тобто йшлося лише про досить примарну автономію України, яка не розглядалася російським урядом як самостійна держава.

Дана угода знайшла своє втілення у двох документах – Заяві Тимчасового уряду і II Універсалі Центральної Ради від 16 липня 1917 року, у якому повідомлялося про утворення Генерального Секретаріату і розробку закону про автономний устрій України. 29 липня Генеральним Секретаріатом був підготовлений Статут Вищого Управління України, що мав унормувати стосунки між двома урядами, а також стати правовою основою діяльності українських органів влади. На думку М. Грушевського, Статут мав стати першою Конституцією України. Проте цей державно-правовий

документ був відхилений Тимчасовим урядом, натомість 17 серпня з'явилася видана Петроградом «Тимчасова інструкція Генеральному Секретаріатові Тимчасового уряду на Україні». Вже сама назва цього документа підкреслює, а подальші статті стверджують, що Генеральний Секретаріат є органом Тимчасового уряду, а не Центральної Ради – вищого органу народного представництва України. Відповідно, Центральна Рада фактично перетворювалася на якийсь дорадчий, приватний орган при Генеральному Секретаріатові, позбавлений законодавчих прав. Тимчасовий уряд також «визначив» територіальні межі української автономії, яка позбавлялася своїх споконвічних територій – Харківщини, Катеринославщини, Херсонщини, Таврії і Бессарабії.

Згідно з Інструкцією майже вдвічі скорочувалася чисельність генеральних секретарів, новий уряд позбавлявся найважливіших сфер державної діяльності – військової, продовольчої, судової, транспортної, поштової. Як видно, російський уряд на чолі з О. Керенським не збирався визнавати автономію України, а продовжував вважати її звичним царським генерал-губернаторством, адже параграфи Інструкції фактично скасовували українську автономію [64]. Проте, незважаючи на такий дискримінаційний характер зазначеного документа, Центральна Рада все ж ухвалює, за словами Винниченка, «першу дійсну і дійову Конституцію України».

Досягнувши угоди з Тимчасовим урядом, Центральна Рада могла тепер братися за управління країною. Однак дуже швидко виявилось, що українському уряду гостро бракує волі, вміння управляти державою. Замість швидкого вирішення нагальних проблем, таких, як: відновлення правопорядку, створення дієздатної армії, забезпечення міст продуктами, організація роботи залізниць, ефективного розв'язання земельного питання, київські урядовці гаяли час у нескінченних суперечках про межі своєї влади.

Захоплюючись власною революційною риторикою, молоді та недосвідчені українські політики намагалися відмежуватися від старого ладу. Особливо промовистим у цьому відношенні було їхнє ставлення до військових та чиновників. Ідеологи Центральної Ради, ігноруючи готовність прекрасно дисциплінованих і споряджених військових формувань заприсягти на вірність Центральній Раді, доводили, що революція усувала необхідність мати регулярну армію. Аналогічним було ставлення й до державних службовців, які були для них уособленням старої гнобительської буржуазної держави, а голова уряду Винниченко назвав їх «найгіршими і найшкідливішими людьми». Проте вже незабаром стало зрозумілим, що управляти країною без армії та чиновників неможливо. Новий апарат створювався у неймовірно важких умовах, переважно з елементів, які не мали відповідної підготовки та досвіду адміністративної роботи. Вони вносили лише деструктив і роздратування, дискредитуючи саму владу як таку. Нові представники влади не вміли, а інколи й не бажали здійснювати управлінські функції, вирішувати питання по суті та приймати ефективні рішення

у складних умовах. Наслідком такої кадрової політики Центральної Ради стала некерованість країни, панування анархії й безладдя.

Більшовицьке збройне повстання 7 листопада 1917 р. у Петрограді змінило хід подій, які набули кардинально революційного характеру. Російський Тимчасовий уряд було повалено. Жовтневий переворот привів до влади більшовицьку партію на чолі з **Володимиром Леніним**, яка ставила собі за мету перебудову соціально-економічного життя країни на комуністичних засадах. Утвердження радянської влади в Україні розпочалося відразу після перевороту в Петрограді. Більшовики зосередилися, в основному, в східних промислових районах (Донбас, Харків), де у 1918 р. працювало багато активістів РКП(б) здебільшого російського походження. У великих містах Донбасу та на короткий час ще майже в десяти містах України більшовики взяли владу без збройної боротьби. В інших регіонах країни соціальна база більшовиків була слабкою, авторитет – незначним, що визнавали самі більшовицькі лідери. Зокрема М. Скрипник у 1923 р. згадував: «...Фактично у 17 році на Україні не існувало жодного партійного центру більшовиків, жодного центру для скупчення сил пролетаріату у боротьбі проти того дрібнобуржуазного центру» [98] (йшлося про Центральну Раду. – В. М.). Про незначний вплив партії більшовиків серед українського населення свідчить і те, що у 1918 р. із 4364 членів більшовицької партії, які працювали на території України, лише 130 (3 відсотки) називали себе українцями [27].

Позбавлена будь-яких зобов'язань щодо Росії та рятуючи край від анархії, Центральна Рада 22 листопада проголосила III Універсал, яким оголошувалося створення **Української Народної Республіки (УНР)** як автономної державної одиниці, але в складі Російської республіки, яка «має стати демократичною федерацією». Вперше обстоювання федерації з Росією, у якій вже посилювалася влада більшовиків з їх негативним ставленням до автономії України, стало черговою помилкою провідників Центральної Ради.

Юрисдикція УНР поширювалася на дев'ять українських губерній: Київську, Подільську, Волинську, Чернігівську, Полтавську, Харківську, Катеринославську, Херсонську, Таврійську (без Криму), а долю Курщини, Холмщини, Вороніжчини та інших територій з українською більшістю населення мала вирішити організована воля самого народу [7, с. 109].

Генеральний Секретаріат був перетворений на Раду Міністрів, яку очолив есер Всеволод Голубович. Із десяти міністрів вісім були членами Української партії соціал-революціонерів і двоє – соціал-демократами.

III Універсал став насправді першим самостійним державно-правовим документом України у новітній історії, для якого характерна конституційна спрямованість. Він відзначався демократичними засадами, прагненням розв'язати національне питання. Універсал проголошував націоналізацію землі, що лише поглибило анархію та невдоволення селян, землевласників та духовенства.

Про значення Універсалу один з його творців В. Винниченко писав так: «Тепер ми мали засоби для того, щоб розпоряджатися всіма справами власної держави. Всі державні апарати переходили до рук Генерального Секретаріату, всі фінансові засоби були до його розпорядимості, вся військова сила підлягала його наказам» [12]. Водночас у ньому не йдеться про відокремлення від Російської республіки, а навпаки стверджується потреба у збереженні єдності, прагнення стати «федерацією рівних і вільних народів». Сама Центральна Рада, хоча й проголошує себе вищим органом державної влади в Україні, все ж таки вважається тимчасовим органом – до скликання Установчих Зборів України.

Отже, державність України у той період виникла не як безпосередній результат широкого національного руху, а як природна реакція на розпад централізованої влади Російської імперії, як засіб запобігти внутрішньому занепаду і хаосу. В цьому суть і драматизм того історичного моменту, що багато в чому визначило подальший перебіг подій та їх трагічний фінал.

Сподіваючись, що Центральна Рада стане стабілізуючим чинником в анархії, що поширювалась, владу українського уряду визнали й неукраїнські партії, більшість рад і навіть більшовики (хоча для останніх це був вимушений і тимчасовий крок). На той час Центральна Рада ще користувалася підтримкою значної частини населення, що довели результати виборів до Всеросійських Установчих зборів, на яких українські партії одержали понад 70 відсотків голосів, тоді як більшовики лише десять. Ще відчутнішою була поразка останніх на Всеукраїнському з'їзді Рад, який вони самі скликали в грудні 1917 року. Оскільки більшість делегатів представляла українське село, більшовицьким представникам довелося покинути з'їзд та виїхати до Харкова. Там, на організованому ними 11–12 грудня Першому Всеукраїнському з'їзді Рад було оголошено Центральну Раду поза законом і проголошено створення Радянської Української Республіки як федеративної частини Російської радянської республіки. Влада переходила до Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету рад робітничих, солдатських та селянських депутатів (ВУЦВК), котрий сформував виконавчу гілку влади – Народний секретаріат, що складався з 12 секретарств: внутрішніх справ (народний секретар Є. Б. Бош), торгівлі і промисловості (Ф. А. Сергєєв – Артем), фінансів (В. Х. Ауссем), міжнародних справ і одночасно секретар шляхів (С. С. Бакинський), народної освіти (В. П. Затонський), продовольчих справ (Є. В. Лугановський), судових справ (В. С. Люксембург), у справах праці (М. О. Скрипник), земельних справ (Є. П. Терлецький), у військових справах (В. М. Шахрай), пошт і телеграфу (Я. Мартьянов). До кінця січня 1918 р. радянський Уряд перебував у Харкові, потім змушений був кілька разів змінювати місце свого перебування: Київ, Полтава, Катеринослав, Таганрог.

Створений на з'їзді більшовицький уряд оголосив себе у стані війни з Центральною Радою. Одночасно на Україну з Росії почався наступ біль-

шовицьких військ, у січні 1918 р. червоні війська розпочали воєнні дії проти УЦР і білогвардійців у Донбасі та на Дону.

Подальший перебіг подій, зокрема загроза окупації та необхідність самостійницького статусу на мирних переговорах у Бресті, зумовили прийняття радикальнішого у незалежницькому аспекті документа.

З перспективи часу можна визнати, що Центральна Рада своєю впертою політикою федерації з Москвою втратила дорожочініні вісім місяців та велике піднесення українського народу творити свою власну державу. З цих причин III Універсал не справив на людей більшого враження, ніж два попередні, хоча з політичного боку він був значнішим.

Навіть несміливі державницькі намагання Центральної Ради суперечили політиці більшовицького Раднаркому в Росії, який після ультиматуму 17 грудня 1917 р. розпочав агресію проти УНР. Напередодні вирішальних боїв за Київ 22 січня 1918 р. Центральна Рада ухвалила свій IV Універсал, яким проголошувалося, що УНР «стає самостійною, ні від кого не залежною, вільною, суверенною Державою Українського Народу» [81, с. 76]. Джерелом влади за IV Універсалом є народ України (принцип народного суверенітету). До виборів Українських Установчих Зборів найвищим представницьким органом залишається Центральна Рада та її виконавчий орган – Рада Народних Міністрів. Така організація державної влади, що покликана вирішувати проблеми становлення нової держави у вкрай складних умовах, мала перехідний характер. Замість постійної армії передбачалося створення народної міліції. Важливим моментом цього документа є прагнення якнайшвидшого прийняття Конституції УНР.

В Універсалі передбачалося переобрання волосних, повітових та міських дум, а до того часу уряд мав співпрацювати з органами місцевого самоврядування, «вибраних із місцевої людності». Проблема взаємовідносин державного управління і місцевого самоврядування у той історичний період була надзвичайно актуальною, а тому її вирішення, на думку М. Грушевського, було важливою умовою успішного державницького поступу України.

Отже, ухвалення IV Універсалу ознаменувало відновлення державності України. Були прийняті державні символи, закон про українське громадянство та про адміністративний поділ краю на землі, яких мало бути тридцять, схвалений закон про грошову систему, за яким вводилася національна грошова одиниця гривня, була проведена календарна реформа, впроваджувався західноєвропейський час. Україна була визнана незалежною державою, правоспроможною вступати у міжнародні відносини. Так, у лютому 1918 р. між УНР, з одного боку, та Німеччиною, Австро-Угорщиною, Болгарією і Туреччиною – з іншого, було підписано Брестську угоду.

До важливих державотворчих і правових документів Центральної Ради слід віднести й схвалений 28 квітня 1918 р. основний державотворчий документ – *Статут про державний устрій, права та вільності УНР*

(Конституцію Української Народної Республіки). Згідно з ним Україна конституювалася як парламентська республіка. Однак Статут не набрав правової чинності та не був реалізований, залишившись лише історико-правовим документом доби Української держави 1917–1918 років. Його поява стала закономірним підсумком розвитку політичного процесу в Україні, започаткованого в березні 1917 року. Конституція юридично оформила відродження державності України і створила політико-правові основи для становлення демократичного суспільства.

IV Універсал і Конституція УНР були останніми державно-правовими актами Центральної Ради. Підсумовуючи, можна зазначити, що протягом року Центральна Рада виступала основним політичним і державотворчим чинником в Україні, досягнувши окремих успіхів, але й допустивши трагічних помилок. До найважливіших причин невдач можна віднести ігнорування провідниками УНР двох основ державності – боєздатної армії та апарату державного управління. Не маючи дієздатного управлінського апарату, Центральна Рада не могла налагодити і підтримувати дійові зв'язки з губерніями та сільською місцевістю, де зосереджувалося найбільше її прихильників. Не меншої шкоди для становлення державності завдала й відсутність єдності щодо напрямів державного будівництва, що з усією драматичністю виявилось у гострій ворожнечі двох провідних міністрів уряду – Винниченка і Петлюри. Якщо останній вважав, що основні зусилля слід спрямовувати на утвердження державних інститутів, то перший наполягав на проведенні негайних і радикальних соціальних перетворень з метою виправдання сподівань мас.

Однак головну причину поразки Центральної Ради слід вбачати у нерозвиненості українського національного руху. За словами Ісаака Мазепи, голови уряду УНР: «Особливості українського руху під час революції 1917 р. була в тому, що гасла українського національного самовизначення, які революція висувала на порядок денний, фактично падали на ґрунт ще зовсім непідготовленого й неорганізованого українського життя» [58, с. 56].

Центральна Рада змушена була розпочинати будівництво держави ще до завершення процесу формування нації, який в Україні проходив з помітним запізненням порівняно з іншими східноєвропейськими націями (поляками, чехами, фінами). Більш як двохсотлітній період бездержавності та панування царського режиму в Україні майже знищили вияви державницьких устремлінь у ментальності народу, і, що особливо трагічно, – в його політичній еліті, яка виявилася неспроможною здійснити високу місію утворення власної держави. Тому, коли випала сприятлива історична нагода для здобуття свободи, в Україні фактично не знайшлося харизматичних політичних лідерів, які відповідали б виклику доби, здатних до організації державного життя. За справу державотворення взялися молоді та недосвідчені політики, для яких партійні інтереси подекуди переважали над державними. Це дало підстави В. Винниченку згодом визнати: «Воісти-

ну, ми за тих часів були богами, які бралися з нічого творити цілий новий світ» [53, с. 12], а В. Липинському зауважити: «Українська інтелігенція, будучи відірвана від управління, була позбавлена обов'язку мишлення про те, як реально здійснюється влада і хто її здійснює... До політичної праці ця інтелігенція показала себе абсолютно нездатною» [67].

1.7.2. Українська гетьманська держава

Помилки Центральної Ради, наступ більшовиків, у кінцевому підсумку спричинили її падіння. 29 квітня 1918 р. у Києві на Всеукраїнському з'їзді хліборобів-землевласників, який зібрав 6432 делегати від 8 українських губерній, було вирішено встановити монархічну форму державного управління і проголосити Гетьманат з відновленням приватної власності. Делегати з'їзду одноголосно обрали гетьманом України почесного отамана Вільного козацтва генерала **Павла Скоропадського**. Перший республіканський етап української державності закінчився, на зміну йому прийшов другий – монархічний.

Гетьман зіткнувся з великими труднощами, що залишилися у спадок від соціалістичної Центральної Ради, яка так і не спромоглася створити дієздатний державний механізм. Як професійний військовий, він добре усвідомлював значення ефективного адміністративного механізму для становлення молодого держави, а тому одним з головних своїх завдань вважав побудову професійної державної служби, зосередивши на цьому значні зусилля. Про це свідчать підходи щодо добору персоналії на посади в апараті управління за принципом, насамперед, професійності, а не національного чи політичного забарвлення.

Серед перших рішень Гетьманату було встановлення **Української Держави** замість Української Народної Республіки, проголошеної Центральною Радою. Оприлюднені «Грамота до всього Українського Народу» та «Закони про тимчасовий державний устрій України» стали правовими основами діяльності гетьманської держави. Згідно з цими актами скасовувалися починання Центральної Ради і встановлювався режим особистої влади Гетьмана. Йому належало виключне право видавати закони, призначати і звільняти голову виконавчої влади – Отамана Ради Міністрів та затверджувати склад уряду. Гетьман здійснював зовнішню політику, управляв військовими справами, був верховним суддею країни.

Аналіз повноважень Гетьмана дає підстави вважати їх такими, що поєднують в собі елементи законодавчої та виконавчої влади. Крім цього, і Генеральний Суд призначався гетьманом. Пояснити встановлення такої авторитарної влади можна бажанням Гетьманату якнайшвидше покінчити з безладдям, хаосом та навести елементарний порядок у державі. Саме така процедура здійснення владних повноважень запроваджувалася тимчасово на період до обрання парламенту – Сойму. З іншого боку, запроваджена практика «скріплення» правових актів членами уряду, яку можна

вважати своєрідним делегуванням вищих управлінських повноважень та відповідальності з боку глави держави, підтверджує наявність елементів демократичності у здійсненні влади в Українській державі.

Прагнення створити законодавче забезпечення наступності вищої державної влади та нормативно визначити відповідний порядок й процедури простежуються у документі – «Тимчасовому законі про верховне управління державою на випадок смерті, тяжкої хвороби і перебування поза межами держави ясновельможного пана Гетьмана всієї України».

До позитиву можна віднести прагнення Української Держави до впровадження законодавчого процесу і законності як форм державного управління. З цією метою у «Законі про тимчасовий державний устрій України» вписано спеціальний розділ «Про закони». У ньому передбачено процедуру законодавчого процесу і верховенство закону в державному житті. Всі накази та розпорядження Гетьмана вступали в законну силу лише після відповідного підтвердження головою уряду або відповідним міністром (контрасигнації).

Голова уряду (Отаман Ради Міністрів) та міністри відповідали перед Гетьманом за загальний стан державного управління, за свою діяльність, особисті розпорядження. Члени уряду були наділені значними владними повноваженнями. Так, для оперативного розв'язання важливих державних питань міністрам надавалося право не тільки тлумачення законів, а й видання підзаконних актів (розпоряджень) після попереднього їх схвалення Радою Міністрів. Їх повноваження передбачали розробку законодавчих актів у відповідній сфері державного управління. Це було зумовлено прагненням якнайшвидшого створення правового поля для забезпечення життєдіяльності держави у нелегких тогочасних умовах. Закон, що отримав підтримку уряду, мав бути скріплений підписом Гетьмана.

Гетьманський уряд узявся до розробки низки законів, без яких не могла існувати держава. Обговоренням законопроектів у першому читанні та поточних урядових питань за законом від 18 травня 1918 року займалася новостворена Мала рада міністрів, до якої входили товариші міністрів і особи, які їх заступали. Головою цього органу призначався один із міністрів або їх товаришів за призначенням Ради Міністрів. Міністри були наділені правом ініціативи розгляду тих чи інших питань, вони у будь-який час могли брати участь у засіданнях Малої ради й користуватися правом вирішального голосу.

Упродовж п'яти місяців було ухвалено близько трьохсот законів, що унормовували суспільно-політичне життя України. Зокрема, у доповнення до Закону «Про тимчасовий державний устрій», було прийнято цілу низку системних законів, що вперше в історії України на законодавчому рівні запровадили інститут державної служби як фундаментальну засаду національної державності.

Серед них чільне місце займає Закон «Про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській Державі» від

30 травня 1918 р., що започаткував невід'ємний атрибут вступу на державну службу – складання присяги. Відповідно до Закону всі урядовці, що перебували на державній службі, а також ті особи, що мали вступати на цю службу, були зобов'язані скласти урочисту обітницю на вірність державі. При цьому присяга не була лише символом – вона була обов'язковою умовою набуття статусу державного службовця. Цей елемент суттєво вирізняє державну службу у часи Скоропадського від урядової служби у відомствах УНР доби Центральної Ради, що просто у відповідному законі проголосила збереження усіх урядових відомств Російської імперії, що існували на українських землях, і усіх службовців у них [62].

Законом «Про нормальний розпис утримання службовців в центральних урядових установах цивільних відомств» від 26 червня 1918 року в Українській Державі було фактично запроваджено аналог нинішньої класифікації посад (категорій та рангів) державних службовців – систему класів посад та рангів пенсії урядовців, а також схему їх посадових окладів. Законом запроваджувалося десять класів посад державних службовців та сім рангів їх пенсії, встановлювалася схема місячних та річних посадових окладів, порядок сплати витрат на службові відрядження, інші питання матеріально-соціального характеру, а також загальні кваліфікаційні вимоги до осіб, що вступають на державну службу. Важливо, що уже в той час заробітна плата державних службовців у кращих нинішніх європейських адміністративних традиціях встановлювалась законом.

Законом «Про порядок призначення на урядову службу» від 24 липня 1918 р. закладено механізм призначення на посади державних урядовців, що певною мірою нагадує нинішній: порядок призначення урядовця залежав від класу посади, причому кандидатури для призначення Гетьманом на вищі посади державних службовців (заступники міністрів, директори департаментів) попередньо узгоджувалися з Радою Міністрів.

Досить швидко це дало свої результати: за якихось декілька місяців в Україні запрацював дійовий адміністративний апарат, який почав наводити порядок у суспільно-економічному житті України. На місцях службовці Центральної Ради заміщалися досвідченими управлінцями – старостами, які призначалися із земельних власників, народних діячів, військових. Багато з них виконували управлінську роботу ще у царські часи. Місцеві адміністрації очолювали губернські старости, яким підпорядковувалися повітові старости. Ці посадові особи були представниками уряду в регіоні, здійснюючи нагляд за точним і повсюдним дотриманням законів, постанов, розпоряджень місцевими урядовими органами влади.

Як очікувалося, українські політики, більшість з яких були соціалістами й членами Центральної Ради, різко негативно поставалися до дій нової влади. Майже всі відомі українські діячі відмовилися від запрошення взяти участь у формуванні уряду. Це змусило Гетьмана звернутися до політиків, не пов'язаних з українським рухом, тим самим даючи підстави для звинувачень опозиції у «неукраїнськості» уряду. Лише відомий український іс-

торик Дмитро Дорошенко погодився зайняти посаду міністра закордонних справ у новому кабінеті, очолюваному Федором Лизогубом – нащадком старого козацького роду. Всі інші посади міністрів зайняли висококваліфіковані професійні чиновники – переважно росіяни чи зрусіфіковані українці. У стислі терміни було створено 13 міністерств, зокрема, діяли міністерства як галузевого, так і функціонального спрямування: внутрішніх справ, військових справ, закордонних справ, фінансів, юстиції, промисловості й торгу, шляхів, народного здоров'я та опікування, земельних справ, народної освіти та мистецтва, праці, харчових справ, сповідань.

Велику роль у державотворчому процесі відігравала *Державна канцелярія*, очолювана *державним секретарем*. Головними її функціями були забезпечення законотворчої діяльності держави та здійснення політики з питань державної служби. Забезпеченням та проведенням державної політики в сфері державної служби займався департамент загальних справ Державної канцелярії. Основними напрямками його роботи були: оформлення та оголошення наказів про призначення на посади, ведення формулярних списків державних службовців центральних та місцевих державних установ, ведення реєстру всіх державних та місцевих органів з обов'язковим розписом компетенцій та повноважень, затверджених у статутах.

Переформовано військові частини для створення боєздатної армії, зроблено спробу відновлення українського козацтва – резерву збройних сил. Почала діяти поліція і державна безпека, функції яких виконувала Державна варта.

Заслугують на увагу зовнішньополітичні успіхи Української держави завдяки міністру закордонних справ Д. Дорошенку. У стислі терміни вперше в історії нашого державотворення на правовій основі було створено центральний апарат зовнішньополітичного відомства, а 14 червня 1918 р. Рада Міністрів ухвалила Закон «Про посольства і місії Української держави», який створив організаційно-правову базу для формування мережі дипломатичних установ країни. Якщо Центральна Рада мала офіційні дипломатичні стосунки лише з чотирма державами, то Українська держава у 1918 р. була визнана тридцятьма державами та обмінялася посольствами з дванадцятьма країнами, у тому числі з Російською Федерацією. На основі Закону «Про заклад генеральних консульств і консульських агентств за кордоном» було відкрито консульства у Петрограді та Москві з уповноваженими у Калюзі, Ржеві, Рязані, Тамбові, Ярославлі, консульські агентства у Мінську, Гельсінгфорсі, Новочеркаську, Тифлісі, Батумі, П'ятигорську, Самарі, Омську, Ташкенті, Новомиколаївську та ще двадцять – у місцях компактного проживання українців у Центрально-Чорноземній області, Поволжі, Сибіру, Уралі, Далекому Сході, Кавказі, Туркестані, Середній Азії [26].

Було ратифіковано Брестський мирний договір, укладено ряд договорів та союзів з Грузією, Доном, Кубанню. Гетьманському уряду вдалося

здійснити необхідні дипломатичні та політичні дії для приєднання Криму до України на правах автономного краю. Однак висадка на півострів десанту Антанти та підрозділів Добровольчої армії Денікіна перешкодила здійсненню цих державотворчих намірів. До України було приєднано українські землі Мінської, Могилівської, Курської, Воронежської губерній.

Вдалі кроки зроблено у формуванні власної банківської мережі та встановленні української грошової системи. Відновився залізничний рух, для чого були налагоджені занедбані залізниці і мости, відремонтовано локомотиви.

Унаслідок судової реформи та ухвалення нових законів поліпшилася діяльність судів. Але особливо вражаючими були досягнення уряду в гуманітарній сфері: випущено кілька мільйонів примірників україномовних підручників, у більшості шкіл запроваджено українську мову навчання. Для державних службовців та вчителів Державна канцелярія наказала влаштувати курси українознавства. Міністерства оборони, шляхів, пошт і телеграфів видали накази про переведення всього діловодства на українську мову. Було засновано близько 150 нових україномовних гімназій, у тому числі в сільських районах. У Києві та Кам'янці-Подільському відкрилися два нових університети, засновано національний архів та бібліотеку. Кульмінацією державотворчої діяльності гетьманської держави стало створення 24 листопада 1918 р. Української Академії наук. Отже, за якихось декілька місяців Українська Держава досягла таких успіхів у царині культури, про які мріяли багато поколінь української інтелігенції.

Однак, поряд із названими здобутками, існували й фатальні для Гетьманату політичні прорахунки. Всі вони виходили, насамперед, із кола союзників Гетьмана. По-перше, його компрометувала залежність від німців, очевидна мета яких зводилася до економічної експлуатації України. По-друге, однобічна орієнтація уряду на великих землевласників і буржуазію поступово відштовхнула від нього селянство, робітництво, національну інтелігенцію. По-третє, багато хто вважав, що П. Скоропадський занадто прихильний до росіян, які займали більшість урядових портфелів та адміністративно-управлінських посад. Зважаючи на все це, гетьманській владі не вдалося досягти необхідного компромісу між різними соціальними групами тогочасної держави. А кардинальна зміна зовнішньополітичного курсу держави, яка оформилася грамотою П. Скоропадського від 14 листопада 1918 р. про федеративне об'єднання з небільшовицькою Росією та зміна складу уряду, з відставкою нечисленних проукраїнських урядовців, остаточно підштовхнула всі антигетьманські сили до активізації своїх дій. За цих умов наростала антигетьманська боротьба, формувалася потужна опозиція, яка влітку оформилася в Український Національний Союз. Згодом було створено опозиційний уряд – Директорію.

Отже, з точки зору розвитку державного управління Українська держава Гетьмана П. Скоропадського була найбільш продуктивною

та успішною серед інших форм і спроб утворення на території України національної держави у першій половині XX століття. Заслугують на увагу позитивні зрушення у формуванні дійових механізмів функціонування державної влади та створення професійного державного апарату. Запровадження тогочасної урядової служби, що мала суттєві елементи демократії та базувалася на кращих традиціях українського козацтва, – стало однією з перших спроб побудови *національної моделі державної служби*. Слід відзначити також успіхи у культурно-освітній сфері та міжнародному утвердженні держави.

Цей досвід заслуговує не тільки на увагу, а й на детальне вивчення та запозичення всього корисного для сучасної практики українського державотворення.

1.7.3. Директорія Української Народної Республіки

Під тиском військ Директорії 14 грудня 1918 року Гетьман Скоропадський зрікся престолу (його уряд проіснував менш як вісім місяців). Так перестала існувати гетьманська Українська Держава. У Києві проголошено відновлення **Української Народної Республіки**. Рада Міністрів передала владу *Директорії*, яку очолив голова Українського Національного Союзу (угруповання основних політичних партій, які перебували в опозиції до Гетьмана) **Володимир Винниченко**. Директорія була колективним органом влади у складі таких п'яти осіб – В. Винниченко, С. Петлюра, П. Андриєвський, Д. Макаренко, Ф. Швець [58, с. 91].

Під час збройної боротьби з гетьманатом Скоропадського та певний час після її закінчення Директорія УНР була революційним органом, наділеним диктаторськими повноваженнями, поєднувала законодавчу, виконавчу і судову влади, адже сфера компетенції гілок влади не була визначена. Такий стан змушував членів Директорії втручатися у діяльність окремих міністерств та Ради Міністрів загалом, що спричиняло постійні конфлікти та негативно позначалося на ефективності діяльності влади.

Державне управління третьої форми української державності започаткувала «Декларація Директорії Української Народної Республіки», проголошена після вступу її військ 19 грудня 1918 р. до Києва. У цьому програмному документі конституційного характеру визначався порядок формування вищих органів державної влади. Відповідно до політичної ситуації Директорія визнає себе як «тимчасову верховну владу революційного часу» і поділяє свою діяльність на два етапи. Перший – відновлення демократичних принципів, проголошених в Універсалах Центральної Ради, другий – це «творення нових, справедливих, відповідних до реального відношення сил у державі, соціальних і політичних форм». Поновлювався також принцип народного суверенітету, планувалось обрання делегатів трудящих на Конгрес Трудового Народу України. Цей орган вищої влади розглядався як тимчасовий, але зі значно більшими повноваженнями, ніж

Директорія, і в перспективі мав бути замінений Установчими Зборами – представницьким і законодавчим органом держави.

Директорія від самого початку своєї діяльності спрямувала енергійні дії на утворення центральних органів управління. Вже 26 грудня був сформований перший уряд Директорії – *Рада Народних Міністрів*, котру очолив соціал-демократ радикальної орієнтації **Володимир Чехівський**. Уряд оприлюднив ряд відозв – проти поміщиків і буржуазії. Була прийнята постанова про негайне звільнення всіх призначених при Гетьманові державних службовців, частину з яких притягнули до судової відповідальності. Уряд також планував установити в Україні національний варіант радянської влади, вибивши, таким чином, з рук більшовиків один з їхніх найголовніших пропагандистських козирів.

Важливе політичне значення мав **Акт Злуки**, урочисто проголошений Директорією УНР у Києві під дзвони Святої Софії 22 січня 1919 року: «Однині воєдино зливаються століттями одірвані одна від одної частини єдиної України – Західно-Українська Народна Республіка (Галичина, Буковина і Угорська Русь) і Наддніпрянська Велика Україна. Здійснилися віковічні мрії, якими жили і за які умирали кращі сини України. Однині є єдина незалежна Українська Народна Республіка» [80].

Наступного дня Трудовий Конгрес, як вищий представницький орган українського народу, майже одностайно ратифікував документ про об'єднання двох державних утворень. Остаточне ухвалення конституційних документів покладалося на Українські Установчі Збори об'єднаної України, до скликання яких справа так і не дійшла. Універсал, підписаний представниками Директорії УНР і ЗУНР, визначав територію держави.

ЗУНР дістала назву **Західна область Української Народної Республіки (ЗО УНР)** і повну автономію. Такий союз можна визначити як конфедеративне утворення, адже ЗО УНР зберегла свої органи законодавчої та виконавчої влади, сферу та обсяг їх компетенції: УНРада і Державний Секретаріат виконували цивільну та військову владу на території ЗО УНР. Певним чином координувалися лише військова та зовнішньополітична діяльність: узгоджено командування на фронтах, визначено спільну делегацію на світову конференцію. Голова УНРади ЗО УНР Є. Петрушевич поповнив склад Директорії.

Були проведені вибори до Конгресу, який 22 січня 1919 року ухвалив принципово важливі державно-правові документи – «Універсал Трудового Конгресу України» та «Закон про формування влади в Україні», які не були розвинуті у конституційні акти. В Універсалі зазначається, що внаслідок тривалих воєнних дій на різних фронтах, Конгрес не може здійснювати свою діяльність на постійних засадах, а уповноважує «вести державну роботу Директорії», яка «доповнюється представником од Наддніпрянської України (Галичини, Буковини, Угорської України)».

Для продовження законотворчого процесу Конгрес утворив комісії з головних напрямів державного будівництва: оборони, земельну, освіт-

ню, бюджетну, закордонних справ і харчування. Таким чином, вища державна (у тому числі й законодавча) влада на час перерви у засіданнях Конгресу делегувалася Директорії. До Директорії входили С. Петлюра (голова) та два члени – Ф. Швець та А. Макаренко [68, с. 162].

Виконавча влада через Директорію доручалася Раді Народних Міністрів, яка була відповідальною за свою роботу перед Трудовим Конгресом. Протягом двох років існування УНР змінилося шість складів урядів. Окрім В. Чехівського їх очолювали Сергій Остапенко, Борис Мартос, Ісаак Мазепа, В'ячеслав Прокопович та Андрій Левицький. До уряду, очолюваному **Ісааком Мазепою**, входило дванадцять міністрів і Державний Секретар. Через воєнні дії їх діяльність здійснювалася в умовах постійних переїздів, а починаючи з лютого 1919 р., у зв'язку з наступом більшовицьких військ, уряди Директорії постійно змінювали місце перебування.

Визначалася також структура місцевих органів влади. Враховуючи помилки часів Центральної Ради, тепер місцеві владні повноваження мали здійснювати «представники правительства Республіки, які мають працювати в тісному контакті і під контролем повітових і губерніяльних Трудових Рад, які складаються пропорційно з представників селянства і робітництва» [81, с. 94]. До речі, подібна система місцевої влади функціонує сьогодні в Україні.

З метою зміцнення демократичного ладу планувалася підготовка Закону про вибори «Всенародного Парляменту Незалежної Соборної Української Республіки».

Проте небагато з поставлених цілей вдалося здійснити новому уряду, що працював у надзвичайно важких внутрішніх і зовнішніх умовах. Ключове питання внутрішнього життя, через яке між українськими партіями відбувся розкол, зводилося до того, якою має бути нова влада – парламентською демократією чи українським різновидом системи рад. Цей конфлікт поширився і на зовнішню політику Директорії. Помірковані соціалісти на чолі з С. Петлюрою наполягали на співробітництві з Антантою, а ліві радикали, очолювані В. Винниченком, схилилися до союзу з Москвою. Все ж переважила перша позиція, і 16 січня 1919 р. Директорія оповістила про оголошення війни радянській Росії.

Міжпартійні та міжособистісні суперечності лідерів держави призвели до розколу Директорії. Після від'їзду Винниченка за кордон, з 11 лютого 1919 р. влада перейшла виключно до **Симона Петлюри**, який, вийшовши з рядів УСДРП, став головою Директорії. Надалі з різних причин Директорію покинули П. Андрієвський, Д. Макаренко, В. Чехівський, Ф. Швець, Є. Петрушевич.

Здійснюючи революційну перебудову всіх структур гетьманської держави, діячі Директорії не мали чіткого уявлення, чим їх замінити.

Революційна стихія селянства, що змела гетьманську владу, виявилася неспроможною протистояти наступові регулярних радянських військ

і почала дуже швидко перероджуватись у руйнівну анархію. Річ у тім, що значна частина повстанців, основу якої становили селяни, поспішила додому ділити панську землю, до чого й закликала Директорія. Через свій непродуманий радикалізм Директорія залишилася без підтримки переважної більшості спеціалістів, промисловців, державних чиновників – усіх, без кого нормальне функціонування державного механізму неможливе. Відставка та еміграція найвідоміших керівників українського руху – Грушевського, Винниченка, Чехівського, Шаповала та інших – справили негативний вплив на армію та державний апарат.

За цих умов 11 січня 1919 р. виникла *Всеукраїнська Національна Рада (ВНР)*, яка поставила за мету скликати Державний Сейм (передпарламент) і оголосити тимчасову Конституцію УНР. Відповідно до постанови Ради Міністрів розпочала роботу спільна комісія, але проект основного закону так і не був затверджений урядом УНР. Натомість 12 листопада 1920 р. С. Петлюра затвердив два юридичних акти конституційного значення: «Закон про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці» та «Закон про Державну Народну Раду Української Народної Республіки». Ці документи мали авторитарний характер і були відвертим відходом від демократичних соціалістичних гасел, започаткованих навесні 1917 року. Хоча в них і проголошувалися народний суверенітет, верховенство влади народу, принцип поділу влад та ін., але деформація демократії режимом особистої влади Голови Директорії була очевидною.

Перший із зазначених законів – досить лаконічний документ, що регламентував діяльність тільки вищих державних органів. Розподіл повноважень державних органів влади у ньому виписаний не зовсім чітко. Так, Рада Народних Міністрів набуває законодавчих функцій нарівні з Державною Народною Радою. Більш детальним є другий закон, який регламентував діяльність законодавчого органу УНР – Державної Народної Ради, яка діятиме до скликання парламенту УНР.

Наступ у другій половині 1919 р. Червоної, Добровольчої та польської армій зумовив катастрофічні воєнні невдачі військ Директорії. Після ряду поразок був залишений Київ, уряд переїхав до Вінниці, а згодом під його контролем залишилася лише невеличка територія подільської землі навколо Кам'янця-Подільського – так званий «трикутник смерті», оточений ворожими силами білої армії генерала Денікіна, більшовицькими військами і польською армією генерала Ю. Галлера. У листопаді того ж року відбулася нарада членів уряду, на якій верховне керівництво справами УНР покладалося на голову Директорії та головного отамана С. Петлюру.

З метою врятування становища частина армії УНР перейшла кордон Польщі, а інша – на чолі з генералом М. Омеляновичем-Павленком – вирушила у перший Зимовий Похід (6 грудня 1919 – 6 травня 1920 рр.) оперативними тилами більшовицької та денікінської армій. Пройшовши 2500 км і провівши понад 50 успішних боїв, українське військо вписало одну

з найгероїчніших сторінок в історію національно-визвольних змагань 1917–1920 років.

Опинившись в оточенні ворожих сил, будучи у безвихідному становищі, С. Петлюра змушений шукати союзника проти Червоної Армії. Так у квітні 1920 р. визрів союз із Ю. Пілсудським, що втілювався в угоду – «Варшавський договір». Він містив підписані 21 і 24 квітня політичну та військову конвенції. Згідно з цим документом в обмін на визнання незалежної Української Народної Республіки та військову допомогу поляків до Польщі відходила Східна Галичина територією 162 тис. кв. км і населенням 11 млн. осіб (кордон Польської держави 1772 р.) [33, с. 31]. Укладаючи договір з Польщею, С. Петлюра вважав союз з поляками тимчасовим, тактичним кроком, спрямованим проти Радянської Росії. Однак в українському і польському суспільствах договір викликав неоднозначну реакцію, адже фактично він перекреслив Січневу 1919 року злуку між УНР та ЗУНР і був сприйнятий галичанами як зрада букві й духу Акту злуки. Майже всі українські партії виступили проти Варшавського договору, навіть члени Директорії відмежувалися від нього, визнавши незаконним та таким, що не відповідає українським національним інтересам. Прем'єр-міністр уряду УНР Ісаак Мазепа на знак протесту подав у відставку, що спричинило урядову кризу.

Вимушений крок С. Петлюри був показовим, адже він означав те, що **Україна вже не мала достатньої військово-політичної та економічної потуги самотужки вирішувати свою долю і бути самостійним гравцем на політичній карті тогочасної Європи**. Тому для збереження державності змушена була шукати ситуаційних союзників, виходячи не з їх любові до нашої Батьківщини, а із спільності інтересів та тих компромісів, на які вони були здатні заради своїх амбіційних планів стосовно східних територій. Але й союз із Польщею, що прагнула задовольнити лише власні національні інтереси, уже не міг допомогти зберегти українську державність. Відступом 21 листопада 1920 р. військ УНР за межі України завершилися національно-визвольні змагання 1917–1920 років.

Слід зазначити, що для подальшої боротьби за незалежність важливим фактором є те, що Уряд УНР з його державним апаратом не капітулював і не підписав з ворогом жодної мирової угоди, а «під тиском ворожих сил та з огляду на несприятливу міжнародну ситуацію відійшов на другу лінію наших бойових позицій» [22]. Як зазначив С. Петлюра: «...наша боротьба в історії українського народу буде записана золотими буквами. Ми виступили на арену історії тоді, коли весь світ не знав, що таке Україна. Ніхто не хотів її визнати, як самостійну державу, ніхто не вважав нашого народу за окрему націю. Єдиною боротьбою, упертою і безкомпромісовою, ми показали світові, що Україна є, що її народ живе і бореться за своє право, за свою свободу й державну незалежність... За час двохлітньої нашої боротьби ми створили українську націю, яка й надалі активно боротиметься за свої права, за право самостійно й ні від кого незалежно поряdkувати на своїй землі» [69].

1.7.4. Західно-Українська Народна Республіка

Після нищівної поразки в жовтні 1918 р. Австро-Угорської імперії у війні підвладні їй народи, у тому числі українці Західної України, розпочали підготовку до створення власних незалежних держав. Державне відродження на західноукраїнських землях хоч і відбувалося під значним впливом подій на Наддніпрянщині, проте майже у всіх аспектах намагання західних українців створити державу докорінно відрізнялися від спроб східних українців.

Коли стало очевидним, що імперія приречена, 18 жовтня 1918 р. українські парламентарі, керівники політичних партій, церковні ієрархи східної Галичини та Буковини – всього 150 чоловік – утворили *Українську Національну Раду*, що мала діяти як представницький орган. До її складу ввійшли українські депутати обох палат імператорського парламенту, галицького та буковинського соймів, а також по три представники керівних органів провідних партій Західної України. Очолив новий орган влади голова парламентського представництва **Євген Петрушевич**. Рада, спираючись на право самовизначення народів, проголосила Українську державу на території Галичини, Північної Буковини та Закарпаття. Нове державне утворення відразу ж опинилось у гострому конфлікті з поляками, які також претендували на територію Східної Галичини і готувалися захопити Львів. У цей критичний момент група молодих українських офіцерів, очолюваних Дмитром Вітовським, не задовольняючись повільним легалістичним намаганням Ради добитися визнання Української держави, вдалася до рішучих дій. У ніч з 31 жовтня на 1 листопада українські військові з'єднання захопили Львовом та іншими містами Східної Галичини. Хоча значну частину Буковини зайняли румунські війська, а Закарпаття залишилося під владою Чехословаччини, все ж велика частина Галичини була в руках українців.

9 листопада Українська Національна Рада сформувала уряд – *Державний Секретаріат* (згодом – *Рада Державних Секретарів ЗУНР*) на чолі з досвідченим парламентарієм, адвокатом **Костем Левицьким**. Уряд складався із державних секретарств, що їх очолювали державні секретарі: К. Левицький (голова Державного Секретаріату і секретар фінансів), Д. Вітовський (військові справи), С. Голубович (судівництво), Я. Литвинівич (торгівля і промисловість), О. Барвінський (віросповідання і тимчасово – освіта), І. Мирон (шляхи), О. П'ясецький (пошта і телеграф), І. Макух (публічні роботи), С. Баран (земельні справи), І. Куровець (охорона здоров'я), А. Чарнецький (суспільна опіка і праця). Начальником Харчового уряду став С. Федак [93].

10 листопада уряд склав присягу, тоді ж було прийнято назву нової держави – **Західно-Українська Народна Республіка (ЗУНР)**. Нова республіка площею 70 тис. кв. км майже не відрізнялася від інших середніх країн Європи – Австрії, Угорщини, Греції. За кількістю населення – 6,2 млн чол. – вона переважала Швецію, Норвегію, Фінляндію, Голландію, Данію.

71 відсоток населення становили українці, 14 – поляки, 13 – євреї, 2 – інші, в основному німці [95].

22 листопада, не зумівши придушити повстання поляків, українці залишили столицю Львів, уряд переїхав до Тернополя, а з січня 1919 р. новою резиденцією Державного Секретаріату став Станіслав. У результаті урядової кризи було сформовано новий урядовий кабінет на чолі з юристом **Сидором Голубовичем**.

Саме у Станіславі було здійснено перші послідовні спроби створити діючу систему державного управління. Завдяки тому, що конституційна практика Австрії навчила західних українців цінувати адміністративну систему та брати у ній участь, в Західно-Українській Народній Республіці, на відміну від УНР, за короткий час удалося створити досить ефективну систему державного управління.

«Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії», ухвалений Українською Національною Радою 13 листопада 1918 р., став конституційним актом, хоча й дуже обмеженим за змістом – усього 5 артикулів: назва, границі, державна суверенність, заступництво, герб і прапор. У ньому окреслено головні засади і принципи державного ладу: внутрішня суверенність ЗУНР належала народові, який мав її виконувати через посередництво, обране рівним, безпосереднім, таємним та пропорційним голосуванням. До обрання на таких засадах парламенту (Установчих Зборів) ці функції здійснює *Українська Національна Рада і Державний Секретаріат*.

22–26 листопада відбулися вибори до УНРади, наділеної представницькими і законодавчими функціями, до якої ввійшло 150 депутатів. Переважна більшість з них стояла на національно-ліберальних позиціях, не була схильна до радикальних соціально-економічних перетворень, віддаючи перевагу в своїй діяльності державному будівництву. До парламенту потрапили знакові фігури краю – письменники В. Стефаник, А. Крушельницький, О. Попович, науковці К. Студинський, М. Кордуба, С. Дністрянський, О. Барвінський, митрополит А. Шептицький, священники А. Бандера, С. Онишкевич, правники С. Голубович, К. Левицький, Р. Перфецький [57, с. 81].

Природно, що для ефективного функціонування державного механізму в умовах війни постала необхідність у створенні оперативного державного органу. Оскільки УНРада у її повному складі за нелегких історичних умов була надто громіздкою для оперативного виконання своїх функцій щодо конституювання державності (призначення членів уряду та інших вищих державних чиновників, скасування законів тощо), то для розв'язання цих проблем 4 січня 1919 р. її членами було обрано спеціальний державний орган – *Виділ Української Національної Ради*. Виділ обирався на час каденції УНРади – аж до сформування нового Виділу. Згідно із «Законом про Виділ УНРади» до нього входили 10 членів на чолі з Президентом УНРади Є. Петрушевичем. Верховна влада нале-

жала УНРаді, а Виділ здійснював призначення і звільнення членів Державного Секретаріату, вищих посадових осіб, а також виконував привілеї, амністії, перевіряв і оголошував закони тощо. Рішення приймалися більшістю присутніх (але не менше 6 членів). Певною мірою (за способом утворення та повноваженнями) цей орган був своєрідною президентською радою.

Виконавча влада належала Державному Секретаріату, який складався з президента Ради, державних секретарів і окремих державних секретарів і був відповідальний перед УНРадою. *Президентом республіки став голова УНРади Є. Петрушевич.*

На місце тимчасової влади ЗУНР швидко поставила цілком сформований державний апарат. Згідно з розпорядженнями УНРади, на всій території держави належало ліквідувати всі старі органи місцевої влади й управління. Замість них шляхом виборів мали бути утворені нові, українські. Зокрема, у сільських і містечкових громадах ними могли стати громадські й міські комісари та їх дорадчі органи – т. зв. прибічні ради, а у повітах – державні повітові комісари та повітові національні ради. Вони фактично керували всіма цивільними організаціями і справами повіту, окрім суду, війська, залізниць, пошти і телеграфу. Ці функції здійснювали спеціальні повітові та окружні коменданти.

У всіх повітах належало загальними виборами обрати повітові національні ради, а у громадах та містах – громадянські та міські ради. На виконання цього Закону Державний Секретаріат видав розпорядження «Про державну адміністрацію». У перших числах листопада на всій території ЗУНР відбулися вибори до місцевих органів влади й управління.

16 листопада 1918 р. видано Закон «Про адміністрацію Західно-Української Народної Республіки», який регламентував порядок утворення, структуру та функції місцевих органів влади та управління. На відміну від східноукраїнських урядів, ЗУНР незабаром уже створила досить розгалужену та добре організовану систему органів місцевої влади, авторитетної серед населення. Місцеве управління спиралося на старі австрійські моделі та базувалося на попередньому австрійському законодавстві, коли воно не суперечило інтересам і цілям Української держави. Це пояснювалося тим, що за короткий час існування ЗУНР неможливо було видати нові закони у всіх сферах функціонування держави.

Для охорони громадського порядку у багатьох повітах і громадах обирали народну міліцію, у деяких – зберігали, оновивши її склад, державну жандармерію, яка виконувала функції охорони державного порядку. У Львові сформовано Команду державної жандармерії ЗУНР, підпорядковану Державному Секретаріатові внутрішніх справ. Усього територія республіки була поділена на 23 відділи жандармерії [57, с. 90]. Цікаво, що поряд з українцями у жандармерії служили поляки, німці та євреї [102]. Надалі повітових комісарів призначатиме і звільнятиме Державний Секретаріат внутрішніх справ. Їм підпорядковувалися повітові військові комен-

данти і коменданти жандармерії, а повітові комісари, у свою чергу, призначали громадських і міських комісарів. У Законі зазначалося, що там, де населення вже обрало комісарів, ці особи підлягали затвердженню вищими державними органами.

Суди згідно із Законом від 21 листопада 1918 р. були незалежні від інших гілок державної влади. Судочинство ґрунтувалося на австрійських зразках і передбачало верховну інстанцію – найвищий Державний суд у Львові.

Незважаючи на війну, ЗУНР вдалося забезпечити на своїй території стабільність і порядок, навіть прийняти Закон про землю від 14 квітня 1919 р. та запровадити до обігу свою валюту – гривню і карбованці. Надзвичайно швидке та ефективне створення апарату державного управління було унікальним досягненням у всій Східній Європі. Як слушно зазначив М. Косів: «Політичний устрій ЗУНР становив собою ідеальну модель сучасної європейської демократичної правової держави. Нині ми тільки можемо уявляти (з аналогією до інших розвинених європейських держав), яких верховин економічного добробуту, національно-політичних свобод ми досягли б, якби ця держава не була анексована іноземними інтервентами» [42]. Великою мірою цей феномен став результатом схильності галичан до суспільної організованості, що дуже розвинулась у довоєнні десятиліття.

Вражаючим організаційним досягненням ЗУНР було створення Української Галицької Армії (УГА). Знову ж таки, на відміну від Східної України, галичани швидко зрозуміли необхідність формування сильної боєздатної армії, спроможної відстояти незалежність республіки. Загальна мобілізація і формування нових військових частин відбувалися швидко та організовано, і до весни 1919 р. у складі УГА було понад 100 тис. вояків.

У зв'язку з погіршенням воєнної ситуації 9 червня 1919 р. Президія Виділу УНРади та Державний Секретаріат здійснили реорганізацію державного управління. Було прийняте рішення скасувати посаду президента та Державний Секретаріат і «надати право виконувати всю військову і цивільну державну владу, яку досі на основі Конституції виконував Виділ УНРади і Державний Секретаріат, *уповноваженому Диктаторові Євгенові Петрушевичу*» [58, с. 277], до скликання Пленуму УНРади. Отже, диктатор отримав представницькі та виконавчі повноваження, а законодавча та судова влада належали Українській Національній Раді. Є. Петрушевич для здійснення покладених на нього урядових функцій утворив державний *інститут Головноуповноважених* – своєрідний *Державний Комітет Оборони*, який у практичній роботі керувався виключно вказівками диктатора. Слід зазначити, що проголошення диктатури Петрушевича викликало незадоволення лідерів галицьких і буковинських соціал-демократів (О. Безпалко, С. Вітик), підтриманих С. Петлюрою. Директорія вважала його утворення незаконним, розглядаючи це як державний переворот.

У зв'язку з розбіжностями урядів УНР і ЗО УНР та вкрай несприятливою міжнародною ситуацією наприкінці 1919 р., делегація ЗО УНР у Парижі відмовилася від спільних дій з УНР і проводила цілком незалежну політику. А на початку 1920 р. уряд ЗО УНР повернувся до попередньої назви – ЗУНР, розірвавши Акт Злуки. Таким чином, це об'єднання мало більш політичний та ідеологічний характер, ніж державно-юридичний, бо не були вироблені його правові засади та не відбулося ратифікації відповідними органами обох держав. Водночас, як зазначає історик В. Литвин, Акт Соборності став могутнім виявом волі українців до етнічної й територіальної консолідації, свідченням їх динамічної самоідентифікації, становлення політичної нації [54].

26 червня 1919 р. Рада послів Антанти визнала за Польщею право на окупацію Східної Галичини з метою «захистити ці території від більшовизму». Діставши дозвіл на використання переведеної з Франції армії генерала Ю. Галлера (організованої на американські кошти, забезпеченої зброєю, офіцерами та інструкторами країн Антанти) для окупації Східної Галичини, уряд Ю. Пілсудського 28 червня розпочав наступ проти українців по всьому фронту. Звернення урядів ЗОУНР і УНР до Верховної Ради Паризької мирної конференції з вимогами зупинити агресорів не сприймалися верховодами Антанти. Вони, не вірячи у можливість українців створити власну державу, остаточно вирішили долю Східної Галичини і Західної Волині на користь Польщі.

Частини Галицької армії героїчно билися за кожен клептик своєї землі, але не встояли перед переважаючими силами польських військ. 16–17 липня після запеклих боїв на рубежі Збруча галицькі війська були змушені відійти за кордони Батьківщини. Так поразкою українців завершилась українсько-польська війна. Перейшовши Збруч у районі Кам'янця-Подільського, УГА з'єдналася з частинами Дієвої Армії Директорії, які воювали водночас і з червоноармійцями, і з білогвардійцями. На терені УНР розпочався новий етап у галицько-наддніпрянських державних стосунках, який відкривав ще одну реальну можливість для співпраці. Значною подією тих років був спільний похід об'єднаної української армії на Київ 1919 року. Невелика ЗУНР виставила армію чисельністю 45 тис. бійців, армія ж УНР – 35 тисяч. З'єднана армія здобула кілька блискучих перемог, зокрема влітку 1919 р. було взято Київ. Однак наступ військ Денікіна і неузгодженість дій Петлюри та Петрушевича змусили українців відійти до Житомира, де вони опинилися в «квадраті смерті»: зі сходу атакували білогвардійці, з півночі – червоні, а з заходу й півдня на них очікували польська і румунська армії. Ситуацію ускладнила жохлива епідемія тифу, що спалахнула в армії. Осінні поразки на фронті, вкрай несприятлива міжнародна ситуація та неочікуваний перехід УГА на бік Денікіна змусили Петлюру з рештками своїх військ перейти Збруч, на контрольовану Польщею територію. Саме ця трагічна ситуація призвела до союзу С. Петлюра – Ю. Пілсудський, який і досі оцінюється неоднозначно.

На жаль, успіх тоді не прийшов до України, справжньої інтеграції двох українських держав не відбулося. Розпочавши боротьбу, галичани мали надію на допомогу українських військ Східної України, що значно підвищило б шанси на перемогу. Але сталося так, що східні українці не вберегли своєї держави, не кажучи вже про допомогу ЗУНР. Трагічну поразку можна пояснити також тим, що між двома українськими урядами розбіжності були більші, ніж здатність їх розв'язувати. По-перше, між керівництвом обох утворень з питань стратегії і тактики, вибору союзників, використання військових сил існували серйозні розходження, які призвели до напружених стосунків між Директорією Петлюри й диктаторством Петрушевича. Теоретично Директорія була всеукраїнським урядом і тому претендувала на верховенство, проте на практиці саме уряд ЗО УНР мав сильнішу армію, ефективніший апарат державного управління й тому не бажав цілковитого підпорядкування. По-друге, обидва уряди розходилися в ідейних переконаннях: Директорія складалася майже виключно з представників лівих партій, а праві – були в опозиції, тоді як західноукраїнський уряд спирався на праві партії на чолі з Петрушевичем, який вважав політику соціал-демократів і С. Петлюри майже більшовицькою [92]. По-третє, різновекторність зовнішньополітичних орієнтацій обох українських проводів, унаслідок якої Петлюра та його оточення були готові до переговорів з поляками та не виключали можливості спільних дій з радянським урядом В. Леніна для спільної боротьби з Денікіним, у той час як Петрушевич і його уряд орієнтувалися на військову боротьбу з Польщею та Радянською Росією, не заперечуючи укладення угоди з білогвардійцями. Тобто два уряди шукали союзу з ворогами один одного. Така політика дезорганізувала спільні дипломатичні зусилля, що врешті-решт призвело до розчленування території України між кількома державами.

Ситуація в стосунках УНР – ЗО УНР загострювалась у міру дедалі більшого зосередження влади в цих державних утвореннях в одних руках. С. Петлюра не бажав ділити владу з Є. Петрушевичем, не визнавав його диктаторської посади і всіляко прагнув повністю підпорядкувати Галичину. Це, звичайно, зумовило відповідну реакцію, що приводило до обопільних актів зради. Такі розбіжності особливо виявилися під час об'єднавчого наступу українців проти більшовиків на початку серпня 1919 року. Невдала спроба визволення Києва прискорила остаточну поразку українських армій, які опинилися між чотирма ворожими силами: більшовиками, білогвардійцями, поляками і румунами. У квітні 1920 р. завершила свою півторарічну збройну боротьбу за державність Українська Галицька Армія [57, с. 306].

Спочатку Петрушевич виїхав до Відня, де сформував уряд у вигнанні, а згодом Петлюра знайшов притулок у Польщі, а їхні війська вдалися до партизанської боротьби – єдино можливої в тих умовах форми опору. У трагічному фіналі залишки двох українських урядів і армій опинилися в таборах своїх взаємних ворогів. Так завершилася доба УНР. За Ризьким

мирним договором між РСФРР, УСРР і Польщею 1921 р., українські землі були поділені між чотирма державами: Радянською Росією, Польщею, Румунією та Чехословаччиною.

В історії української державності настав найтяжчий багаторічний період, який характеризують як «держава ідеї, але без державної території» [65]. Впродовж багатьох років уряд УНР, який офіційно називався Державним Центром УНР в екзилі, кількаразово змінював місце осідку: 1921–1923 – Польща, 1924–1926 – Франція, 1926–1939 – Польща, 1940–1944 – Франція, 1944–1976 – Німеччина, 1976–1992 – США. Державний Центр складався із Української Національної Ради та Уряду УНР. Очолював ДЦ УНР Президент (до 1944 р. він називався Головний Отаман). Президентами УНР були Симон Петлюра (1921–1926), Андрій Лівіцький (1926–1954), Степан Витвицький (1954–1965), Микола Лівіцький (1967–1989), Микола Плав'юк (1989–1992). У березні 1992 року було скликано Надзвичайну Сесію Української Національної Ради, яка, виходячи з факту відновлення української державності, ухвалила рішення про складення своїх повноважень і заявила, що «проголошена 24 серпня 1991 року і утверджена 1 грудня 1991 року народом України Українська Держава продовжує державно-національні традиції УНР і є правонаступницею Української Народної Республіки». Так завершилася діяльність еміграційного уряду України, що стала важливою складовою національно-визвольної боротьби українського народу у XX столітті.

Причини невдач державного будівництва в Україні у 1917–1920 рр. Я. Пеленський пояснює такими основними факторами: проблема національної еліти, брак політичної консолідації всіх національних сил у справі побудови самостійної держави, антидержавний спосіб мислення населення, інтервенція радянської Росії [74, с. 105–106].

Аналізуючи причини поразки української революції та державності, варто навести слова В. Липинського, який стверджував, що «боротьба за створення Української Держави – тобто за здобуття повної волі для української нації – була ведена людьми, які в державну незалежність України не тільки перед тим ніколи не вірили, а навіть до самої ідеї державної незалежності ставилися з погордою й ворожею» [52].

Розглядаючи цей складний період української історії, варто погодитися зі словами І. Дзюби, який зауважив: «Впад УНР не можна вважати цілковитою поразкою українського руху, оскільки визвольні змагання окреслили історичну перспективу, дали могутній імпульс пробудженню національних сил і змусили більшовицьку владу змінити свою українську політику, визнати право українського народу на бодай формальну державність у вигляді соціалістичної республіки» [24]. А Лисяк-Рудницький наголошує, що «самостійницька ідея, утверджена збройною боротьбою, що тривала до 1921 р., а також безупинними зусиллями та жертвами наступних десятиліть, стала спільним надбанням усіх українських патріотів, без різниці політичних переконань» [53, с. 19].

Глава 1.8

УКРАЇНА ПІД ВЛАДОЮ ТОТАЛІТАРНОЇ СИСТЕМИ (1920–1991)

1.8.1. Становлення радянської влади в Україні у 20-ті роки

Радянські республіки, які утворилися на території колишньої Російської імперії на початку 20-х років, були формально самостійними, але фактично – були частинами однієї держави, з пануючими у кожній з них єдиної більшовицької партії. Радянська Україна мала територію 452 тис. кв. км, її населення становило 25,5 млн чоловік [46]. Згідно з декретом від 6 січня 1919 р. встановлено нову назву республіки – **Українська Соціалістична Радянська Республіка (УСРР)**.

Радянська влада, що встановилася на українських землях, прагнула юридично підтвердити своє панування. З цією метою на III Всеукраїнському з'їзді Рад, що відбувся у березні 1919 р., була прийнята «Конституція Української Соціалістическої Советської Республіки». Остаточну її редакцію прийняв Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітетом 14 березня 1919 р. Цей Основний закон, в основу проекту якого було покладено Конституцію РСФРР, ґрунтувався на марксистсько-ленінському вченні про соціалістичну революцію та диктатуру пролетаріату. Тому він більшою мірою був політичним, ніж правовим документом. Державною формою диктатури пролетаріату Конституція визначала Республіку Рад, у якій вся повнота державної влади належить трудящим у формі Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів. Це означало, що Радянська Республіка проголошена класовою організацією. Зрозуміло, що як у всякій диктатурі, тут не було поділу влади, вся повнота влади формально належала Радам. Водночас реальна влада була зосереджена в руках ЦК КП(б)У і РНК, які були виконавцями волі ЦК РКП(б). Про судову владу навіть не згадувалося. Центральним органом влади визначалися *Всеукраїнський з'їзд робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет (ВУЦВК) і Рада Народних Комісарів (РНК)*, у компетенції яких перебували всі питання загальнодержавного значення. З'їзди мали скликатися не рідше ніж двічі на рік.

До виключної компетенції ВУЦВК належало формування РНК, питання про кордони, зовнішні стосунки, збройні сили, визначення напрямів розвитку народного господарства та деякі інші. РНК складалася з голови та народних комісарів – завідувачів особливих відділів ВУЦВК та деяких інших осіб, призначених ВУЦВК, і діяла за повноваженнями, наданими їй ВУЦВК. На місцях органами радянської влади вважалися з'їзди губернських, повітових та волосних рад, міські та сільські ради й обрані ними вико-

навчі комітети (виконкоми). Зовсім не було визначено регламенту діяльності законодавчої влади, не означено термінів виборів до неї.

Політичний курс щодо України розроблявся в Москві й враховував передусім інтереси центру. А вони диктували необхідність уніфікації всіх сфер життя України відповідно до норм, що склалися в Російській Федерації. Згідно з розпорядженням Всеукраїнського з'їзду Рад від 29 січня 1920 р. усі декрети РСФРР стали обов'язковими для виконання на території України. При цьому постанови республіканських органів влади скасовувалися. Фактично було юридично порушено права республіки, що уже не могла самостійно здійснювати державне управління на своїй території, розв'язувати внутрішні проблеми як суверенний організм.

Крім того, початок 1920 р. ознаменувався посиленням «воєнно-комуністичної економічної» політики. Її втіленням стало рішення раднаркому РСФРР від 29 січня 1920 р. про введення в країні обов'язкової трудової повинності. Органи влади наділялися повноваженнями на свій розсуд залучати громадян до праці, спрямовувати їх туди, куди вважалося доцільним. Тих, хто ухилявся від виконання розпоряджень, переслідували за законами воєнного часу. Політика воєнного комунізму включала також націоналізацію всієї землі та промислових підприємств, раціонування урядом продуктів і товарів та найбільш ненависний захід – експропріацію зерна у селян (продрозверстку).

Одночасно керівництво РКП(б) прагнуло створити в Україні органи державної влади, підконтрольні партії більшовиків. Це було першочерговим завданням, і керівництво більшовицької партії, не чекаючи виборів до Рад, рішенням «згори» утворювало надзвичайні органи влади – революційні комітети (ревкоми). Верховна законодавча і виконавча влада передавалася Всеукраїнському революційному комітету, утвореному 11 грудня 1919 р. на спільному засіданні ВУЦВК і РНК УСРР, яке відбулось у Москві. Головою нового органу став **Григорій Петровський**, раднарком очолив **Християн Раковський**.

У лютому 1920 р. Всеукраїнським припинив свою діяльність, знову відновила свою роботу Рада Народних Комісарів, яку очолив Х. Раковський. Вона складалася із 7 наркоматів: внутрішніх справ (Х. Раковський), землеробства (Д. Мануїльський), просвіти (Г. Гринько), продовольства (М. Владимиров), юстиції (Л. Терлецький), соціального забезпечення (А. Падерін), охорони здоров'я (М. Кост), уповноваженого Вищої Ради Народного господарства РСФРР (В. Чубар).

ЦК РКП(б) доклав чимало зусиль для формування місцевих більшовицьких органів. У березні 1920 р. IV конференція КП(б)У прийняла рішення про створення *комітетів незаможних селян (КНС)*. Їхнім завданням було втілення політики більшовиків на селі і, особливо, боротьба із заможним селянством з метою поступової ліквідації його політичного та економічного впливу. Через півроку в республіці налічувалося вже 10 799 комітетів. Будучи фактично наділеними функціями органів влади, вони майже повністю обмежили права сільських рад.

Проте політика воєнного комунізму не дала очікуваних результатів, навпаки, становище в економіці різко погіршилося, що призвело до різкого невдоволення більшовиками та вилилось у військові заколоти, великі робітничі страйки та селянські повстання, які після червоного терору 1920 р. та голоду 1921–1922 рр. охопили всі радянські республіки, у тому числі й Україну. Зіткнувшись з масовим опором політиці комуністичного будівництва, В. Ленін був змушений визнати провал політики воєнного комунізму й необхідність поступок, особливо селянам. 21 березня 1921 р. на X з'їзді партії було прийняте рішення про перехід до нової економічної політики (НЕП). Запровадження непу було нагальною політико-економічною необхідністю, а його суть зводилася до того, щоб заспокоїти селянство і забезпечити йому стимули до підвищення виробництва продуктів харчування. Замість реквізицій зерна уряд обклав селян продовольчим податком, сплативши який, селянин міг продавати надлишки зерна за будь-якими ринковими цінами. Це створило стимул для розвитку сільського господарства.

Для підвищення ефективності інших секторів економіки було скасовано урядовий контроль над внутрішньою торгівлею, знову передано у приватне господарювання або в оренду колишнім власникам невеликі заводи і фабрики й навіть заохочувались іноземні інвестиції. Також здійснено перехід від обов'язкової праці до вільного найму, від карткової системи до ринкової торгівлі, проведено грошову реформу, децентралізацію управління промисловістю – скасовано главки, а підприємства об'єднано в госпрозрахункові трести («Донвугілля», «Південсталь», «Цукротрест» і т. ін.). Услід за трестами почали виникати організації для закупівлі сировини, планування торговельних операцій і збуту продукції – синдикати. Проте така лібералізація економічних відносин була лише тимчасовою політикою компромісів, вимушеним кроком відходу від негайного будівництва комунізму за Марксом. Ленін і його партія не збиралися відмовлятися від побудови соціалістичної економіки.

Нова економічна політика почала швидко приносити позитивні результати у народному господарстві, особливо поліпшилася ситуація в сільському господарстві України, яке у 1925–1926 рр. за обсягами виробництва зерна вийшло на довоєнний рівень. Водночас не слід ідеалізувати і перебільшувати значення непу. Він не означав повного повернення до ринкової економіки, а був лише тимчасовим тактичним відступом партії більшовиків від своїх принципів державного будівництва. Система управління економікою за своєю суттю залишалася командно-адміністративною.

Неп в Україні мав свої особливості, адаптовані до місцевих умов. Це позначилося на збереженні окремих ознак автономності, насамперед, у зовнішній політиці: аж до 1923 р. радянський уряд України підтримував закордонні зносини, уклавши 48 міждержавних угод; а також у державному будівництві; політиці так званої українізації; зовнішній торгівлі й навіть існуванні окремої української радянської армії.

Проте межі компетенції загальнодержавних і республіканських органів не мали чіткого юридичного розмежування, все більше центр проводив політику втручання у поточні справи республік. Не сприяла автономізації й організаційна побудова більшовицької партії, коли КП(б)У розглядалась як звичайна обласна організація. Домінування РКП(б) у країні призвело до підміни представницьких та виконавчих органів республік партійними органами, в яких більшість становили комуністи – провідники політики ЦК РКП(б).

28 грудня 1920 р. Голова раднаркому РСФРР В. Ленін і нарком закордонних справ Г. Чичерін підписали у Москві з Х. Раковським договір про військовий і господарський союз, який отримав назву «Договірної федерації» [30, с. 273]. Для практичної реалізації проголошених спільних завдань уряду обох держав об'єднували сім наркоматів: військових і морських справ, зовнішньої торгівлі, фінансів, праці, шляхів, пошт і телеграфу та Вищі ради народного господарства [46]. Об'єднані наркомати входили до складу Раднаркому РСФРР і мали уповноважених при РНК УСРР на правах народних комісарів. Це означало, що державне управління найважливішими сферами життя України здійснювалося з Москви вищими загальнофедеральними органами влади та управління РСФРР. Такі відносини ставали причиною напруженості у стосунках між Росією та іншими радянськими республіками, особливо, коли центральні відомства РСФРР приймали дискримінаційні щодо цих республік рішення, в основному з господарських і бюджетних питань. Були спроби втручання також у сфери життя України, які все ще залишились у виключному віданні уряду республіки. Наприклад, наркомат соціального забезпечення РСФРР без погодження з урядом УСРР провів об'єднання органів соцзабезу двох республік. Такі приклади були непоодинокими. Ніякого правового механізму, здатного нейтралізувати централістські тенденції відомств РСФРР, не існувало.

Численна армія чиновників центральних установ Росії розглядала сукупність радянських республік як єдину державу і прагнула управляти ними як звичайними адміністративно-територіальними одиницями цієї держави. Обговорювалося навіть питання про економічне районування – поділ України на дві економічні області – Південну з центром у Харкові та Південно-Західну з центром у Києві та керівним центром ВНРГ РСФРР у Москві. Прийняття такої пропозиції означало б ліквідацію економічної цілісності України.

1 жовтня 1920 р. згідно з постановою РНК «Про порядок змін кордонів і утворення нових адміністративно-територіальних одиниць» усі питання зміни кордонів адміністративно-територіальних одиниць і їх територій віднесено до компетенції Комісаріату внутрішніх справ (НКВС) республіки. Було здійснено перерозподіл України на 12 губерній (замість 9, що існували за часів Російської імперії): Волинську, Донецьку, Катеринославську, Київську, Кременчуцьку, Миколаївську, Одеську, Олександрійську (з 1921 р. – Запорізьку), Подільську, Полтавську, Харківську, Чернігівську. Однак за державним кордоном України виявилось чотири повіти Чернігівщини (Глинський, Стародубський, Новозибківський, Суразький) – споконвічні

українські землі, які, незважаючи на рішучий протест місцевого населення, волюнтаристським шляхом були відірвані від України та передані до новоствореної губернії РСФРР.

Для координації діяльності економічних наркоматів було створено *Раду Праці та Оборони*, при якій діяв єдиний плановий центр – *Державна планова комісія*. Головним її завданням стало розроблення єдиного загальнодержавного господарського плану та шляхів його виконання. Перебудовано також діяльність економічних наркоматів, для спрямування роботи їх місцевих органів при губернських виконкомах створено економічні ради.

Перед партією більшовиків постала проблема створення нового управлінського апарату, якому надавалися широкі функції з управління державними справами. Адже тотальна націоналізація і створення всеохоплюючого державного сектору потребували численної армії держапаратників. Першим кроком стало посилення партійного чинника у керівництві народним господарством. В апарат ЦК РКП(б) набрано цілий ряд спеціалістів-господарників, введено інститут відповідальних працівників для виїздів у регіони. Були посилені партійні осередки на підприємствах – на «партійно-господарську роботу» партія направила тисячі комуністів з Червоної Армії. Все це у комплексі призвело до появи у 1923 р. унікального радянського явища – *номенклатури*. Сам термін (лат. *nomenclature* – перелік, список) був запроваджений постановою Оргбюро ЦК РКП(б) у формі двох списків номенклатурних посад, котрі визначали порядок призначення на посади службовців. За допомогою механізму номенклатурних призначень здійснювався тотальний партійний диктат та контроль над усіма державними та суспільними інститутами. Діяльність органів державної влади скеровувалася рішеннями партійних з'їздів, конференцій, пленумів чи окремими директивами, інструкціями ЦК.

Кадрова політика щодо України здійснювалася на засадах теоретичних настанов Леніна. Визначаючи критерії добору кадрів, зокрема, вказували на необхідності оцінювати їх з точки зору політичної позиції. Найважливішими критеріями залучення до номенклатури були: членство у партії (бажано з дореволюційним стажем), пролетарське походження, активна участь у боротьбі за встановлення радянської влади. Морально-етичні якості та освітньо-культурний рівень не відігравали тоді жодного значення. Відповідно формування управлінського апарату здійснювалося шляхом залучення до керівництва вихідців із робітниче-селянської верстви, які не мали ні спеціальних знань, ні навичок адміністративної роботи, та ігнорування освічених фахівців. Недовіра до України виявлялася у підходах щодо здійснення роботи з добору та розстановки кадрів вищого рівня, що зосереджувалася виключно у центральних партійних органах, зокрема ЦК РКП(б). Така система значно ускладнювала висування на керівні посади самостійних, компетентних та енергійних працівників. Державна служба перетворювалася на безініціативну діяльність, в якій не було місця творчості та самодіяльності народу.

До позитивних факторів того періоду слід віднести започатковану декретом ВУЦВК та Раднаркому «Про міри забезпечення рівноправ'я і сприяння розвитку української мови» від 1923 р. політику українізації, що виражалася у запровадженні української мови у діяльності партійного і державного апарату та переведенні до 1925 р. діловодства на українську мову. Відповідно до виданого того року декрету «Про заходи по терміновому проведенню повної українізації радянського апарату», партійні та державні службовці зобов'язувалися відвідувати спеціально створені курси української мови. Невиконання цієї вимоги чи незадовільне знання мови загрожувало звільненням із займаної посади. Незважаючи на певний спротив російськомовних чиновників, політика українізації дала швидкі і вражаючі наслідки. Якщо у 1922 р. українською мовою велося менш як 20 відсотків урядових справ, то до 1927 р. ця цифра збільшилася до 70. Одночасно з упровадженням української мови зростала чисельність українців у державних органах. Якщо у 1923 р. тільки 35 відсотків державних службовців були українцями, то до 1927 р. їх частка збільшилася до 54 відсотків [84, с. 338]. Слід зазначити, що національні кадри переважали на нижчих рівнях державно-партійно номенклатурної градації. Зазначені тенденції зберігалися до 1929 р., коли розпочався зворотний процес. Саме цього року більшовики поклали край українізації, розпочавши кампанію проти «української націоналістичної контрреволюції». Мали місце тотальні чистки державного апарату, які здійснювалися під гаслом боротьби з бюрократизмом та порушеннями трудової дисципліни.

I з'їзд Рад 30 грудня 1922 р. прийняв пропозицію про затвердження Декларації про утворення Союзу РСР і Союзний договір. Так було утворено **Союз Соціалістичних Радянських Республік (ССРР)**, до якого ввійшли Російська Федерація, Українська СРР, Білоруська СРР, Закавказька Федерація (Грузія, Вірменія, Азербайджан). Цей договір проголошував, що незалежні радянські республіки добровільно і на рівноправних засадах вступають у державний союз і передають низку своїх повноважень органам центральної влади. Зокрема, у виключному віданні союзного уряду перебували: зовнішня торгівля; армія і флот; іноземні справи; транспорт; поштово-телеграфний зв'язок.

Для виконання цих функцій створювалися загальносоюзні наркомати. Фінанси, промисловість, робочі ресурси, виробництво продуктів харчування були у компетенції союзно-республіканських наркоматів, хоча їхню політику визначав центр. До сфери державного управління республіканських урядів було віднесено: внутрішні справи; освіту; юстицію; землеробство; соціальне забезпечення; охорону здоров'я.

Завершенням юридичного оформлення нового державного утворення стало прийняття Конституції СРСР на II з'їзді Рад у січні 1924 р. Вона складалася з двох частин: Декларації і Договору про утворення СРСР. Конституція передбачала декларативне право виходу республік із спільного державного утворення та встановила, що територія республік не мо-

же бути змінена без їхньої згоди. На основі цього IX Всеукраїнський з'їзд Рад у травні 1925 р. прийняв новий текст Конституції УСРР, яка законодавчо закріпила входження України до складу СРСР. Республіка остаточно втратила всі ознаки незалежності.

Українська СРР була другою за чисельністю населення та територією республікою Радянського Союзу. В 1925 р. вона займала територію 450 тис. кв. км і мала населення 28 млн чоловік. Столицею України став Харків. Згідно з урядовою постановою від 1922 р. «Про адміністративно-територіальний поділ УСРР і про спрощення радянського апарату» замість існуючої чотириступеневої системи територіальної організації влади (губернія–повіт–волость–село) запроваджувалася нова трирівнева система врядування: округ–район–село з ліквідацією губерній. Ці зміни були започатковані 1923 р. і станом на 01.08.1925 р. територія республіки складалася з 41 округу, 680 районів, 10314 сільрад, 70 міських і 155 селищних рад. Крім того, 12 жовтня 1924 р. на історичних українських землях Подністрів'я у складі УСРР була утворена Молдавська Автономна Радянська Соціалістична Республіка (МАРСР). До її складу входило 11 районів, а площа становила 8,4 тис. кв. км.

Входження Української СРР до складу СРСР, псевдофедеративної єдиної багатонаціональної держави з сильними централізаторськими тенденціями, ще більше звузило суверенні права України, на багато десятиліть поставило долю українського народу в залежність від політики центру, який уособлювали ЦК ВКП(б), союзний уряд, союзні відомства.

У результаті прийнятої 1925 р. постанови ЦВК СРСР «Про врегулювання кордонів УСРР з РСФРР і БСРР» поза межами республіки залишилася значна кількість українців. Спираючись на дані перепису населення 1926 р., ЦК КП(б)У зазначив, що «на безпосередньо прилеглий до УСРР території РСФРР залишилося українське населення понад 2 млн, яке розташоване компактними масами в Курській і Воронезькій губерніях та Північнокавказькому краї» [34, с. 276].

Отже, входження України до СРСР та прийняття Конституції СРСР і УСРР юридично оформили обмежений суверенітет республіки з подальшим її перетворенням на звичайну адміністративну одиницю радянської унітарної держави з декларативним федералізмом. Проте сам політико-правовий факт існування Української Соціалістичної Радянської Республіки – рівноправної з іншими республіками та можливістю виходу із союзної держави, набув у перспективі доленосного значення. Республіка отримала чітко визначені територіальні межі, власний державний апарат, можливості розвивати національну культуру, науку, мову, що давало певні можливості для збереження самоідентичності українського народу, який набув права так званої титульної нації. Цим статус України у складі Радянського Союзу принципово відрізнявся від її перебування в обіймах Російської імперії.

1.8.2. Радянська модернізація України у 30-ті роки

Наприкінці 20-х років у партійно-державному керівництві СРСР перемагли сили, що перебували на позиціях посилення диктатури та адміністрування в політичній та економічній сферах та готових до посилення курсу радикальних перемін. Під керівництвом **Йосипа Сталіна**, який вийшов переможцем у запеклій боротьбі за владу, було скасовано неп і почато перехід до силових, адміністративно-командних методів управління економікою та суспільними процесами. Радянський Союз поставив завданням за якесь десятиліття «наздогнати й перегнати капіталістичний світ» в економічному відношенні та перетворити СРСР на сучасну велику державу.

Розпочалося «розгорнуте будівництво соціалізму по всьому фронту». Для цього передбачалося за небувало короткий час здійснити величезні економічні перетворення, передусім у важкій промисловості. Проект грандіозних змін, ухвалений XV з'їздом ВКП(б) у грудні 1927 р., називався п'ятирічним планом. В його основі було покладено форсовану індустріалізацію країни, згортання неп, пріоритет державного планування над ринком, проведення рішучих і швидких реформ. Старий госпрозрахунковий народно-господарський механізм, сформований в умовах неп, для реалізації гігантських сталінських планів був непридатний. З початку п'ятирічки здійснювалася заміна трестівського госпрозрахунку господарським розрахунком на рівні підприємств. Згідно з постановою ЦК ВКП(б) «Про реорганізацію управління промисловістю» саме підприємства, а не трести стали головними ланками управління. Але вони були позбавлені економічної самостійності, яку мали трести. Тому важка промисловість УСРР – основа індустріальної республіки – перейшла в підпорядкування загальносоюзних наркоматів. Республіканські наркомати керували лише місцевою промисловістю. Це значно зменшило і без того незначні владні повноваження республіканського партійно-державного керівництва. Україна, як всі інші радянські республіки, остаточно втратила економічну самостійність.

У 30-ті роки в СРСР формується і закріплюється жорстка централізована командна система управління з адміністративно-директивними методами управління, суворою регламентацією та посиленням зрощенням правлячої партії з державним апаратом. На відповідальні посади в органах державної влади у переважній більшості призначалися комуністи, які мали втілювати політику партії в життя. Наприклад, у 1934 р. в Україні серед керівників і спеціалістів важкої промисловості комуністи становили четверту частину; серед директорів підприємств – майже 70%, серед начальників цехів та їх заступників – 40% [34, с. 289]. Утворений таким чином партійно-державний апарат, який в СРСР отримав монополію на владу, зводив нанівець роль державних органів, що цілком вито підпорядковувалися правлячій комуністичній партії. У результаті

утворилася адміністративно-командна система як форма організації суспільства із відповідним типом суспільства. Така система охоплювала суб'єкт державно-політичних рішень (політичну владу), механізм забезпечення виконання цих рішень (управлінський апарат) і об'єкт, на який спрямовано ці рішення (суспільство, клас, соціальну групу, індивід). Слід зазначати, що незважаючи на періодичні чистки, в СРСР адміністративний апарат завжди був громіздким. Так, 1928 р. в Україні у народному господарстві було зайнято 242 тис. осіб, що працювали в апаратах органів державного і господарського управління, в органах управління кооперативних і громадських організацій – тобто кожен 8-й з працюючих був апаратником [34, с. 289–290].

У цілому за роки перших п'ятирічок у надзвичайно складних умовах тоталітарного режиму вдалося створити потужну індустріальну базу, що перетворила Україну з аграрно відсталої в економічно розвинуту країну Європи. Проте з утратою економічного та політичного суверенітету, керівних функцій над промисловістю, якою розпоряджалися союзні відомства, населення республіки не відчувало поліпшення життя. Навпаки, було знову введено розподільні картки споживача, обмежено реальну заробітну плату робітників і службовців, а заощаджені на трудящих кошти пішли на індустріалізацію країни.

Подальші процеси централізації знайшли своє відображення в другій Конституції УСРР, яка була затверджена на XI Всеукраїнському з'їзді Рад 15 травня 1929 року. В ній були вилучені положення Конституції 1919 року, що давали права зносин УСРР з іноземними державами та встановлення основ організації збройних сил. Внесено зміни до адміністративно-територіального устрою – замість округів була зафіксована нова система управління: центр–район–сілрада (міська, селищна). Згідно з постановою 1930 року «Про ліквідацію округів і перехід на двоступеневу систему управління» на території України було створено 484 райони і 18 міст, що підпорядковувалися безпосередньо центру. До складу УСРР увійшла Молдавська Автономна Соціалістична Радянська Республіка. Життя дуже швидко показало неефективність районів як найвищої ланки адміністративного поділу, тому вже на початку 1932 року запроваджується трирівнева система управління: центр–область–район. На території України було створено перші п'ять областей: Харківську, Київську, Вінницьку, Дніпропетровську, Одеську, згодом ще дві: Донецьку та Чернігівську. Такий адміністративно-територіальний поділ УРСР був закріплений Конституцією СРСР 1936 року і Конституцією УРСР 1937 року.

Протягом наступних років йшло поступове укрупнення районної ланки та утворення нових міст, що безпосередньо підпорядковувалися обласним органам. 1937 року були утворені нові області – Полтавська, Житомирська, Кам'янець-Подільська, Миколаївська, 1938 – Донецька область була поділена на Сталінську і Ворошиловградську, 1939 – утворено Запорізьку, Сумську та Кіровоградську області.

Детальніше було розроблено положення про центральні органи влади з перевагою виконавчої влади, подальшу централізацію. Центральними органами влади УСРР, як і за попередньою Конституцією, залишалися Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, ВУЦВК та РНК. Якщо за Конституцією 1919 р. з'їзди скликалися двічі на рік, то тепер – один раз на два роки. Сесії ВУЦВК повинні були скликатися тричі на рік. Новацією була поява серед вищих органів влади *Президії ВУЦВК*, до компетенції якої входило видання декретів, постанов та розпоряджень і затвердження декретів, постанов Раднаркому УСРР. Президії надавалося право законодавчої ініціативи у вищих органах влади СРСР, скасування будь-яких рішень РНК і наркоматів УСРР та окружних виконкомів.

Місцевими органами влади вважались *окружні та районні з'їзди Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів*, що збиралися один раз на рік, та їх *виконкоми*, які теж утворювали президії. Проблема національної безпеки була покладена на Державне Політичне Управління (ДПУ) УСРР, на чолі якого стояв «уповноважений ОДП Союзу РСР». Тобто право розв'язувати всі важливі питання в Україні належало чиновникам із Москви.

Ще більш драматичними й радикальними були перетворення на селі. Зосередивши увагу на індустріалізації, радянське керівництво, очевидно, вирішило спочатку не брати на себе величезний тягар, пов'язаний з докорінними реформами сільського господарства. Проте незабаром стало зрозуміло, що індустріалізація, як її уявляли керівники ВКП(б), вимагала широкої колективізації. Кризу хлібозаготівель 1927–1928 рр. Сталін вбачав у підступах проти радянської влади «класових ворогів», передусім зміцнілого в умовах непу селянства. Для забезпечення хлібом зростаючої робочої сили в містах і продажу його за кордон державі необхідне було дешеве зерно. Проте запропоновані державою ціни селяни вважали надто низькими й відмовлялися продавати збіжжя. Розлючений непокорю селянства – «головного ворога радянської влади» – Сталін вирішує встановити над селом економічний та політичний контроль. Для цього він наказує без усякої попередньої підготовки розпочати рішучу кампанію суцільної колективізації на селі.

Найбільш зручною формою викачування ресурсів у бюджет були колгоспи, а тому керівництво ВКП(б) у 1929 р. ставить завдання протягом року завершити суцільну колективізацію. Резолюція пленуму ЦК ВКП(б) «Про сільське господарство України і про роботу на селі» відводить УСРР авангардну роль у цьому процесі. Вишколений в дусі бездумного виконання рішень Москви, партійно-державний апарат республіки на чолі з П. Постишевим і М. Хрущовим з надзвичайним завзяттям та власними ініціативами взявся за втілення рішень партії. Колективізація з її спустошливими наслідками стала однією з найжахливіших трагедій в історії України: було експропрійовано близько 200 тис. селянських господарств, разом із

усіма членами сім'ї це становило близько 1,2–1,4 млн осіб. Понад половину з них – приблизно 860 тис. чол. – виселили на Північ і до Сибіру. Сталінський «великий перелом» (тобто прискорена індустріалізація та форсовано-примусова колективізація) викликав невдоволення і спротив найширших верств суспільства. Документи і факти підтверджують, що відступ від оголошеної 1921 р. нової економічної політики створив на селі ситуацію громадянської війни [96, с. 38].

Створивши колгоспи, держава встановила над ними всеохоплюючий контроль. Поставки державі не залишали селянам майже нічого, колгоспники поклалися, в основному, на свою присадибну ділянку. Вони були перетворені на людей «нижчого гатунку». Введення 1932 р. паспортної системи в містах фактично прикріплювало селян до землі, перетворивши їх на державних кріпаків, об'єктів середньовічної експлуатації.

Однак цього сталінському режиму було недостатньо. Для цілковитого підкорення українського селянства, знищення індивідуального селянського господарства в 1932–1933 рр. в Україні організовується штучний голод. Москва відрядила в Україну 112 тис. російських більшовиків, які мали слідкувати за хлібозаготівлею. Їх метою було послаблення біологічної сили українського народу і створення заляканого, підпорядкованої верстви населення. Цей найжахливіший злочин Сталіна та його поплічників Молотова, Кагановича, Постишева, що кваліфікується як інтернаціонально-культурний геноцид [76], був наслідком насильно впровадженої колгоспної системи, яку українське село відмовилося прийняти з самого початку колективізації. Це був політичний голод – «обдумане творіння бюрократичного розуму» [103] радянського комунізму. Трагедія, що забрала, за різними підрахунками, від 7 до 9 мільйонів життів українців, остаточно зламала їх опір колгоспно-феодальній системі, суттєво підірвала сили у відстоюванні споконвічних національних прав. Тоталітарний режим святкував перемогу – у 1937 р. колгоспи в Україні об'єднували 96,1% селянських господарств і 99,7% посівних площ. Селянство поступово звикало до нової системи, яка до Другої світової війни налічувала майже 30 тис. колгоспів і близько тисячі радгоспів.

Одночасно зі зміною політичного, соціально-економічного курсу почав різко зростати наказово-адміністративний стиль політичного керівництва, що спиралося на примус, страх, покарання. Тоталітарний режим, що утвердився в СРСР у 30-х роках, ґрунтувався на насиллі та репресіях. Уся середина 30-х років перетворилась у масовий психоз політичних процесів над шкідниками, агентами, шпигунами та іншими «ворогами народу». Виходячи із заяви Сталіна на XVI з'їзді ВКП(б) про те, що чим більшого розмаху набуватиме соціалістичне будівництво, тим більшою мірою зростатиме опір і протидія з боку ворожих сил, у ті роки було вичищено, як тоді називали, армію, освіту та навіть український радянський уряд і саму більшовицьку партію. «Ми будемо знищувати кожного ворога, хоч би він був і старим більшовиком, ми знищимо його рід, сім'ю, кожного, хто своїми

діями і думками замахується на єдність соціалістичної держави. Знищувати будемо безжалісно» – ці вислови тирана були закликом до дії каральної радянської машини. Протягом 1937–1939 рр. був фізично винищений практично весь керівний склад КП(б)У, Раднаркому УРСР, Президії Верховної Ради УРСР, апарати Центрального та обласних комітетів КП(б)У, значною мірою апарати Раднаркому УРСР, наркоматів республіки і керівники всіх облвиконкомів України, значна частина керівників обласних управлінь і райвиконкомів. У 1937–1939 рр. підряд загинули голови Раднаркому УРСР П. Любченко, М. Бондаренко, В. Чубар, жертвами терору стали всі заступники голови Раднаркому УРСР і народні комісари [44, с. 385]. Заарештовано Х. Раковського (розстріляно в 1941 р.). У ході репресій були знищені такі видатні державні і політичні діячі радянської влади, як В. Затонський, Е. Квірінг, Н. Попов, П. Постишев, С. Косіор, К. Сухомлин, М. Хитаєвич, С. Кудрявцев, І. Шелехес, С. Саркісов, А. Хвиля, І. Клименко, В. Порайко та багато інших. З січня 1934 по травень 1938 рр. партія втратила приблизно 167708 своїх членів, або 37 відсотків від загальної кількості партійців [43, с. 192].

Трилітня репресивна кампанія практично повністю винищила весь склад адміністративно-управлінського корпусу республіки, господарських керівників. На місце знищеного кадрового потенціалу прийшли слабкіші та менш компетентні керівники, які не мали практичного досвіду роботи вище від районної ланки. Це вкрай негативно вплинуло на економічний та соціально-культурний розвиток республіки. М. Хрущов, який очолив парторганізацію України в січні 1938 р., відзначав: «Керівництво було майже повністю знищене на всіх рівнях. Нам довелося розпочинати з нуля» [6].

Крім того, у 1933 р. було розпочато кампанію проти українізації. На пленумі ЦК КПУ було дано нове тлумачення національного питання. Основною небезпекою було проголошено «місцевий націоналізм». У 1933–1934 рр. було проведено чистку в державних органах, замість української освітньої моделі було насаджено російську, розгромлено наукові школи у різних галузях, фізично знищено тисячі науковців, учителів, священників. Українська еліта, яка могла стати основою національного спротиву, поступово і методично знищувалася більшовицьким режимом.

Так, поступове формування тоталітарного політичного режиму в умовах СРСР трансформувалося в сталінізм. Підтвердилися на практиці висновки, що їх зробив ще Ш. Монтеск'є: для великих імперій найбільш придатною формою правління є монархія з деспотичною владою. Й. Сталін перетворився на фактичного диктатора країни, якому в ході масових репресій вдалося повністю підкорити керівництво УРСР, знищивши більшість адміністративного і партійного апарату.

Сталін був майстром поєднання драконівської політики та пропагандистських поступок. Так, у 1934 р., коли йшла кампанія централізації, за рішенням XII з'їзду КП(б)У столицю України було перенесено з Харкова до

її традиційного центру – Києва, у 1936 р. напередодні «великої чистки» була затверджена нова, як її називали, «сталінська Конституція СРСР». Вона декларувала права, притаманні демократичним державам, які насправді ніколи не виконувалися. Конституція суттєво змінила політичну систему, ієрархію і повноваження вищих органів влади. Найвищим органом державної влади проголошувалася Верховна Рада СРСР, такого статусу позбавилися З'їзд Рад СРСР, ЦВК СРСР і його Президія, РНК СРСР. Кількість республік зросла з 4 до 11, підтверджувалось їх право на вихід із Радянського Союзу. Було проголошено тезу про перемогу соціалізму в Країні Рад.

На основі союзної Конституції XIV Всеукраїнський з'їзд Рад 30 січня 1937 р. затвердив третю Конституцію республіки, яка тепер офіційно називалась **Українська Радянська Соціалістична Республіка (УРСР)**. Найвищим органом державної влади УРСР стала *Верховна Рада*, до компетенції якої належали: затвердження народногосподарських планів і державного бюджету, керівництво всіма галузями народного господарства і соціально-культурного розвитку, встановлення відповідності до законодавства СРСР місцевих податків, зборів і неподаткових доходів, законодавство про працю, організація суду, надання прав громадянства УРСР тощо. У період між сесіями – *Президія Верховної Ради*, яка видавала накази, тлумачила закони республіки, контролювала роботу уряду, скасовувала рішення обласних Рад у разі їх невідповідності законам, скликала сесії Верховної Ради, могла проводити референдуми та ін.

Верховна Рада створювала уряд республіки – *Раду Народних Комісарів (РНК)* як вищий виконавчий і розпорядчий орган державної влади. РНК здійснювала керівництво комісарами республіки та іншими підпорядкованими їй інституціями, об'єднувала та спрямовувала діяльність уповноважених загальносоюзних наркоматів, вживала заходів щодо виконання народногосподарських планів, державних і місцевих бюджетів, контролювала дії РНК Молдавської АРСР та обласних виконкомів.

На місцях функції державного управління повинні були виконувати *обласні, міські, районні, сільські та селищні ради народних депутатів та їх виконкоми*. У 1934 р. за рішенням XVII з'їзду КПРС функціональна система побудови всіх радянсько-господарських апаратів ліквідовувалася, перебудовуючись за виробничо-територіальною ознакою.

Що ж до самого типу політичного режиму, то суть його залишалася незмінною – відносна єдність законодавчої, виконавчої та судової влади з формальною перевагою законодавчої у формі рад народних депутатів. Реальна ж влада була цілковито зосереджена в руках більшовицької партії в особі її диктатора. Конституція вперше визначала порядок утворення судових і прокурорських органів і головні принципи їхньої діяльності, що було ширмою в умовах безпрецедентного розгулу беззаконня та масових репресій. Це ж саме можна сказати і щодо статей, які проголошували найширші демократичні права і свободи людини. У Конституції

1937 р. вже з'явився натяк на монопольне становище більшовицької партії.

При виконанні положень Основного Закону проблема виникала, у зв'язку з існуванням непідсудних органів НКВС, позаконституційною діяльністю партії, яка монополізувала законодавчу діяльність, взяла на себе розпорядчі функції та функції державного контролю. Партія злилася з апаратом державного управління, перетворившись на деспотичну надструктуру з необмеженими повноваженнями, яка контролювала армію та органи державної безпеки.

Злиття державного апарату з партійним, яке відбулося в СРСР, призвело до підміни керівних функцій держави управлінськими, коли держава замість того, щоб керувати народногосподарськими процесами, починає управляти ними. Це й зрозуміло, бо при тоталітарній системі вона – колективний власник і колективний організатор, а тому мусить займатися не властивими їй функціями – управляти економікою, аж до дрібних галузей та підприємств. Лише за тоталітаризму держава-партія стає патерналістською державою, державою-общиною.

У такому середовищі формується духовна, ідейна спільність суспільства, людина-колективіст. Для тоталітарного суспільства характерне безправ'я громадян, обвинувачувально-забороняючий характер законодавства, повний контроль влади над життям громадян. Сталінізм нівелював національні особливості народів, продовжуючи великодержавну русифікаторську політику царизму. В 1939 р. були ліквідовані національні райони, національні сільські та містечкові ради. Настав кінець українізації в республіці, а надалі цей процес почав розглядатись як буржуазно-націоналістичний, з яким слід вести непримиренну боротьбу.

Особливістю СРСР того часу було те, що каральні органи підпорядковувались особисто Сталінові, перетворивши режим не тільки на культ особи, а й на тиранію особи. 6 червня 1941 р. Й. Сталін став Головою Ради Народних Комісарів, що означало сумісництво посад Генерального секретаря ЦК ВК(б)П та керівника виконавчої влади. Всі номенклатурні працівники партії пройшли у 1940 р. атестацію на присвоєння їм військових звань. Усе це перетворило номенклатуру партії ще й на військову організацію, а партійного вождя – на верховного правителя країни. «Комуністична партія, – писав Сталін, – це своєрідний орден мечоносців усередині країни Рад, який спрямовує органи останньої, одухотворює їх діяльність». Такі ідеї вождя поставили партійні та силові державні структури над народом та органами державної влади.

Радянський Союз став жорстко централізованою унітарною державою, а союзні республіки остаточно втратили залишки автономії. Союзний центр здійснював управління практично всіма сферами політичного, економічного й соціального життя України, а демократичні статті Конституції УРСР в умовах однопартійної диктатури залишалися лише пропагандистськими деклараціями.

1.8.3. Україна у роки Другої світової війни (1939–1945)

Рішення «Мюнхенської змови» 29–30 вересня 1938 р. між Німеччиною, Англією, Францією та Італією започаткували новий переділ політичної карти Європи. Його першою жертвою стала Чехословаччина, на територію якої вторглися німецькі війська. Унаслідок розпаду Чехословацької Республіки, її складова **Підкарпатська Русь** 11 жовтня 1938 р. проголосила автономію та сформувала уряд. На той час автономія із центром в Ужгороді налічувала 552 тисячі жителів, з них 70 відсотків – українці. Однак за рішенням Віденського арбітражу від 2 листопада 1938 р. до Угорщини відійшли міста Ужгород, Мукачево, Берегове. З 10 листопада столицею Підкарпатської Русі став Хуст, куди переїхав уряд, очолював А. Волошин. Уряд складався із чотирьох міністерств: внутрішніх справ, шкільництва і народної освіти, юстиції і комунікації. Функціонувала служба безпеки, управління поліції, відділ преси і пропаганди. Виходила щоденна урядова газета «Нова свобода».

Значну увагу уряд приділяв питанням земельної реформи, розвитку хліборобства, виноградарства, лісництва. В усіх школах запроваджувалося обов'язкове викладання української мови, відкрито низку українських гімназій, шкіл. Важливе значення надавалося створенню війська, розпочалося формування добровільної організації «Карпатська Січ».

12 лютого 1939 р. були проведені вибори до крайового парламенту – *Сойму*, перемогу на яких здобув виборчий блок Українського Національного Об'єднання (УНО). Перше засідання Сойму тепер уже **Карпатської України**, на якому відбулося проголошення самостійності Закарпаття та прийнято Конституцію, що визначила республіканський устрій з президентською формою державного правління, розпочалося 15 березня 1939 р. Таємним голосуванням Сойм першим президентом Карпатської України обрав **Августина Волошина** – лідера українського руху на Закарпатті, а прем'єр-міністром – **Юрія Ревая**.

Того ж дня Угорщина – сателіт Німеччини – напала на молоду Українську державу, яка опинилася у польсько-румунсько-угорському кільці з вузьким кордоном, що зв'язував її зі Словаччиною. На боротьбу з ворогом стала Карпатська Січ та загони самооборони, що налічували, за різними даними, від 5 до 15 тисяч вояків. Крім закарпатців, у її рядах воювали галичани та представники Східної України. Але сили були нерівними, тому українці не змогли вчинити гідний опір добре оснащений 100-тисячній угорській армії [9]. Заклики до Німеччини та Франції нічого не дали, європейські держави вже віддали Східну Європу А. Гітлеру в надії на втихомирення його апетиту. Після запеклих боїв, що тривали два тижні, хортистська Угорщина окупувала територію Карпато-української держави. Президент А. Волошин і уряд змушені були покинути рідну землю. Слід зазначити, що збройний спротив невеличкої Карпатської України тривав довше, ніж опір Голландії [35, с. 17]. Ця війна коштувала угорцям 5 тисяч

загиблих солдат. Опір Карпатської Січі показав, що український народ готовий до боротьби навіть за умови значної переваги ворога та несприятливої геополітичної ситуації.

Отож, проіснувавши як державне утворення лише півроку, Карпатська Україна зуміла заявити світові про волелюбність українського народу, підтвердила, що Закарпаття є невід'ємною складовою України, а закарпатці – часткою великої української нації.

Дозволивши Угорщині окупувати Карпатську Україну, Гітлер дав чітко зрозуміти, що він не збирається займатися розв'язанням українського питання. Така позиція Німеччини цілком влаштовувала й Москву. 3 квітня Гітлер віддав таємний наказ вермахту готуватися до нападу на Польщу, запланованого на початок вересня. У ніч з 23 на 24 серпня після кількохгодинних переговорів у Кремлі Молотов і Ріббентроп у присутності Сталіна підписали договір між СРСР і Німеччиною про ненапад строком на 10 років. Обидві сторони брали на себе зобов'язання утримувати ся від агресивних дій стосовно одна одної [104]. Разом із договором був підписаний таємний протокол. У ньому є, зокрема, положення, що стосується українських земель – більшість тодішньої території Західної України згідно з умовами протоколу мала відійти до Радянського Союзу.

Компроміс між СРСР і Німеччиною, досягнутий внаслідок складного політичного та дипломатичного протиборства, визначив подальшу долю Західної України. Будучи неспроможною вести війну на два фронти, фашистське керівництво тимчасово не лише публічно зреклося своїх антирадянських завоюницьких планів, а й фактично відмовлялося від використання «української карти» в інтересах своєї зовнішньої політики.

Заручившись підтримкою свого східного партнера, вранці 1 вересня 1939 р. частини вермахту перейшли кордон і розпочали воєнні дії проти Польщі. 17 вересня радянські війська розпочали свій «визвольний похід» у Західну Україну та Західну Білорусію, при цьому СРСР офіційно не оголошував війни Польщі.

27 вересня німецько-польська війна фактично завершилась. Як і передбачали її організатори, Друга Річ Посполита перестала існувати. Сталін офіційно привітав Гітлера з блискучою перемогою, а неофіційно подякував за бездоганне дотримання умов угоди. 28 вересня 1939 р. було укладено радянсько-німецький договір про дружбу і кордони. На карті, підписаній Сталіним і Ріббентропом, як додатку до тексту договору, було нанесено лінію кордону, яка включала в межі СРСР переважну більшість території Західної України. Кордон пройшов по так званій «лінії Керзона», визначеній Верховною радою Антанти в 1919 р. При цьому, етнічний чинник не брався до уваги, адже до Німеччини відійшли давні українські землі: Холмщина, Підляшшя, Посяння, Лемківщина. В результаті анексії західних земель України і Білорусії Радянський Союз отримав додаткову зону безпеки, яку він почав інтенсивно зміцнювати.

Керівництво СРСР у спішному порядку розпочало юридичне оформлення нового державно-політичного і територіального статусу Західної України. Вже 22 жовтня 1939 відбулися вибори до *Народних Зборів Західної України*, які мали вирішити питання включення західноукраїнських земель до складу Радянського Союзу. Згідно з офіційними даними у виборах узяло участь 4 мільйони 433 тисячі 997 осіб, або 92,83 відсотка всіх виборців. За кандидатів, заздалегідь відібраних органами влади, було подано 4 мільйони 32 тисячі 154 голоси (90, 93 відсотка) [97]. 26 жовтня 1939 р. у Великому театрі Львова зібралися Народні Збори Західної України, тобто своєрідний «парламент», якому належало проголосити на західноукраїнських землях радянську владу та просити Москву прийняти ці землі до складу СРСР. Наступного дня Народні Збори прийняли *Декларацію про возз'єднання Західної України з УРСР* та оголосили про націоналізацію банків та великої промисловості, конфіскацію земель у поміщиків, церкви та великих державних урядовців. Відповідно до прийнятих законів Верховної Ради СРСР від 1 листопада 1939 р. і Верховної Ради УРСР від 15 листопада Західна Україна стала складовою Радянської України, і відповідно – Радянського Союзу.

Отже, розвиток подій показав усю складність і суперечливість процесів вересня 1939 р. З одного боку, з'єднання українських земель об'єктивно відповідало одвічному прагненню народу до соборності. Формально і фактично було зроблено крок на шляху об'єднання насильно роз'єднаних українських земель. Тому факт об'єднання Наддніпрянської і Наддністрянської України в одній, навіть квазідержавній структурі був із задоволенням сприйнятий більшістю українців, які давно чекали на цей історичний момент.

З іншого боку – такі глобальні перетворення відбувалися практично без участі українського народу. Оцінюючи процес возз'єднання двох частин України восени 1939 р., Олександр Довженко, безпосередній учасник тих подій, слушно зазначав, що «народ український фактично був тут ні при чім...», «доля народу була вирішена без нього самого». Такий хід подій був обумовлений тією обставиною, що доля України в той час вирішувалася двома наймогутнішими державами континенту – нацистською Німеччиною та більшовицьким Радянським Союзом, виходячи лише з їхніх геополітичних інтересів, без урахування інтересів українського народу. Знайдений між ними компроміс – ліквідація Польської держави – і визначив подальшу долю Західної України, яка, будучи окупованою в 1919 р. Польщею, в 1939 р. була анексована СРСР. Український народ став об'єктом змови двох диктаторських режимів, для яких його національні інтереси служили лише зручною завісою їх далекосяжних імперських розрахунків.

Ведучи торг із Гітлером за території у Східній Європі, Сталін мав на меті свої політичні плани. Західна Україна привертала його увагу передусім як нове володіння імперії і «зона безпеки» на її західних рубежах. Водночас

сталінський режим прагнув якомога швидше покласти край національно-визвольному рухові Галичини та Волині, що були йому так ненависні. Гасла возз'єднання українських земель були використані при цьому як прикриття таких злочинних намірів. Включивши західноукраїнські землі до складу СРСР, сталінське керівництво розгорнуло політику їх радянзації апробованими на Східній Україні методами. Була ліквідована стара система управління й впроваджувалася нова – радянська. Поляки-чиновники були звільнені, а на їх місце прибували нові службовці: або «перевірені місцеві партійці», або направлені з Радянського Союзу працівники партійного, державного чи господарського апарату, нерідко малоосвічені виконавці, які не мали відповідної освіти, досвіду, кваліфікації, часто не знали української мови, місцевих звичаїв. Красномовними, наприклад, є такі дані: в 1939 р. серед місцевих міських та районних секретарів партійних комітетів 71,4 відсотки не мали навіть середньої освіти [30].

Поряд з позитивними змінами, особливо у сфері освіти, культури, на Західну Україну була перенесена й репресивна практика, вдосконалена в УРСР. У краї розгорнувся жорстокий терор, було ліквідовано політичні, соціально-економічні та інші інституції, створені у попередні роки. Згодом режим, знявши маску демократичності, розпочав широкомасштабні репресії, найбільш поширеним різновидом яких стала депортація населення. Для її організації в західні області УРСР було направлено 4278 оперативних працівників НКВС, залучено 3330 працівників міліції, державного апарату, військовослужбовців Червоної Армії і 2032 сільських активісти. Для укомплектування органів НКВС новоутворених областей і повітів протягом першої декади листопада 1939 р. направлено 400 осіб – випускників Ленінградського, Саратовського, Смоленського, Рязанського, Новочеркаського та інших училищ НКВС [30]. Як свідчать документи, з осені 1939 до осені 1940 рр. репресовано за політичними ознаками і депортовано без суду і слідства майже 10 відсотків населення Західної України [100, с. 55].

Усе це зумовило суперечливу радянську політику в Західній Україні. З одного боку, створювалися нові українські школи, вузи, лікарні, заклади культури, а паралельно насаджувалася система тотального контролю за населенням, розпочалися масові депортації населення на Північ і в райони Сибіру, арешти і розстріли. Радянські методи управління, принесені в Західну Україну, зумовлювали появу таких негативних явищ, як марнотратство, приписки, низька ефективність виробництва, крадіжку.

Користуючись сприятливою міжнародною ситуацією, СРСР і далі здійснював свою експансіоністську політику на теренах Східної Європи. У червні 1940 р. радянський уряд змусив Румунію віддати Бессарабію та Північну Буковину, де проживало переважно українське населення. Таким чином, до УРСР було приєднано понад 8,8 млн мешканців Західної України, Північної Буковини та Південної Бессарабії, а територія республіки розши-

рилася до 565 тис. кв. км [34, с. 323]. На нових землях було утворено Волинську, Дрогобицьку, Львівську, Ровенську, Станіславську, Тернопільську, Чернівецьку та Акерманську (пізніше – Ізмаїльську) області.

2 серпня 1940 р. була перетворена у союзну республіку і вийшла зі складу України Молдавська АРСР.

Необхідно наголосити, що включення споконвічних західноукраїнських земель до складу Української РСР, без сумніву, було подією великої історичної ваги, актом історичної справедливості. Вперше за кілька століть своєї історії українці опинилися в межах однієї держави, що стало важливим етапом у боротьбі українського народу за соборність. Однак суто механічне з'єднання земель, яке слугувало ширмою для експансіоністських планів Радянського Союзу, без існування власної держави не могло розв'язати української національної проблеми.

22 червня 1941 р. гітлерівська Німеччина вчинила напад на СРСР. Початковий етап війни був для України несприятливий і трагічний для Радянського Союзу, гітлерівські війська швидко просуваються на Схід. Прагнучи утримати країну під контролем, радянське керівництво запровадило в ряді районів воєнний стан, згідно з яким військові власті одержали надзвичайні повноваження. Майже всі справи, в тому числі й ті, що не стосувалися питань оборони, громадського порядку і державної безпеки, передавалися до воєнних трибуналів. Порядок і організацію в тилу влада забезпечувала за допомогою сили і жорсткого терору, що відповідало традиціям тоталітарного режиму.

30 червня 1941 р. був створений *Державний комітет оборони (ДКО)*, який зосередив усю повноту влади в СРСР. Відповідно до його директив протягом перших трьох місяців війни з України до лав Червоної Армії було мобілізовано 2,5 млн чоловік, понад 2 млн працювало на будівництві оборонних споруд.

Розуміючи, що окупація України стане неминучою, Комітет розпочав масову евакуацію важливих заводів, кваліфікованої робочої сили та вчених-спеціалістів у східні райони РРФСР та республіки Середньої Азії. Те, що не можна було вивезти, підлягало знищенню. Місцем перебування українського радянського уряду стала столиця Башкирської автономної республіки Уфа. Евакуація промислових підприємств і населення значно посилила здатність Радянського Союзу продовжувати війну.

30 червня 1941 р. у супереччя волі німецьких окупантів, у плани яких не входило відновлення самостійних держав на Сході, у Львові ОУН під керівництвом Степана Бандери проголосила *Акт відновлення Української Держави і тимчасове Державне Правління (уряд)* на чолі з головою уряду Ярославом Стецьком. Після відмови відкликання Акта нацистська влада ув'язнила в концентраційні табори верхівку ОУН, заборонивши самочинну організацію українського державного правління і власної адміністрації на місцях. Уже 5 липня фашисти заарештували С. Бандеру і кинули його до концтабору Заксенгаузен, де він перебував до кінця 1944 року. Така доля

спіткала Я. Стецька та 300 активістів ОУН, багатьох з яких розстріляли. Уже в серпні були роззброєні і фактично припинили своє існування батальйони «Нахтігаль» і «Роланд», сформовані перед початком війни з українців. У такий спосіб німці намагались задушити на окупованих землях України будь-які прояви національно свідомого життя. Після цього український націоналістичний рух перейшов до підпільних дій проти німецьких загарбників. Налякані широкою антифашистською підпільною діяльністю ОУН, уже у вересні 1941 р. гітлерівці почали масові репресії проти членів цієї організації [94].

Як зазначив професор В. Косик, захопивши Україну, німецькі окупанти передусім широко використали радянські методи управління, що проявилось у таких напрямках:

- цілеспрямована політика формування адміністративних структур за територіальними, а не національними ознаками;
- збереження колгоспів і державної промисловості для максимальної експлуатації населення, експропріації сільськогосподарської та промислової продукції;
- формування концентраційних таборів для ізоляції та знищення активних і потенційних ворогів системи;
- депортація працездатного населення як резерву робочої сили на підприємства і будови Німеччини;
- використання організованого голоду (подібно до 1932–1933 рр.) як інструменту етноциду в Україні [41].

Україна була поділена на декілька частин, які підпорядковувалися різним державам і різним адміністративним органам. У такий спосіб Гітлер повністю знехтував національну цілісність України, розглядаючи її не як етнічну чи національну одиницю, а лише як країну необмежених економічних ресурсів в інтересах Райху. Найбільша українська територія під назвою *Райхскомісаріат Україна*, що обіймала Правобережжя і більшу частину Лівобережжя з центром у місті Рівне, була передана до рук жорстокого адміністратора Еріка Коха. Райхскомісаріат поділявся на шість генеральних округів – Дніпропетровськ, Крим, Миколаїв, Київ, Житомир, Волинь-Поділля, які не були тотожними з обласним поділом. Вони, у свою чергу, були поділені на *114 територій*. На чолі кожного генерального округу стояв генеральний комісар, якого призначав Гітлер. Територіями керували гебіткомісари, які призначалися міністром окупованих територій Сходу – Розенбергом. Той факт, що Райхскомісаріат підпорядковувся німецькому міністерству для східних окупованих областей, свідчив про те, що Україна мала статус внутрішньої території Німеччини (Райхскомісаріати в Норвегії та Голландії підпорядковувалися міністерству закордонних справ) [35, с. 26].

Галичина була від'єднана від усієї України та включена на правах окремого дистрикту (округу) до складу *генерал-губернаторства*, яке охоплювало польські землі з центром у Кракові. Буковина й частина Пів-

денно-Західної України, включаючи Одесу, були передані союзникові Німеччини Румунії під назвою *Трансністрія*. Наближені до лінії фронту східні області (Донецька, Харківська, Сумська і Чернігівська) були передані під юрисдикцію безпосередньо німецького військового командування. Що ж до Закарпатської України, то вона ще з 1939 р. залишилась у складі Угорщини – союзника Німеччини.

Гітлерівський план «Ост» передбачав перетворення України на колоніальну країну, аграрно-сировинний придаток Райху, «життєвий простір» для колонізації представниками «вищої раси». Передбачалося за 30 років знищити, переселити або онімечити 31 млн чоловік. За цей час мали зникнути 65 відсотків українців [56, с. 6]. Відповідно до плану сюди прибула велика кількість чиновників німецької цивільної адміністрації з метою забезпечити цілковитий німецький контроль. Проте, оскільки Україна була однією з останніх завойованих Німеччиною країн, сюди прибули гірші, малоосвічені представники німецького чиновництва (колишні перукарі, ковбасники, ремісники і комерсанти), які мало що розуміли в питаннях державного управління чи політики. Вони грубо і несправедливо поводитись із місцевим населенням, поступово перетворюючи його на переконаних і розлючених ворогів Німеччини. Непорушним принципом нацистської влади було те, що на всі важливі адміністративні та господарські посади аж до повітового рівня призначалися німці. Українцям дозволялося займати лише найнижчі адміністративні посади – такі, як сільський староста, мер невеликого міста, поліцай.

Політика фашистів в Україні була безжалісною й необачною. Крім жорсткої економічної експлуатації, в результаті якої українська земля стала головним постачальником продуктів (з шести мільйонів тонн зерна, ревізованих Райхом з СРСР у період між 1941–1944 рр., п'ять мільйонів надійшли з України) [43, с. 213], нацисти вирішили використати українське населення як джерело примусової праці для недостатньо забезпеченої робітниками промисловості та сільського господарства Німеччини. За короткий час такої окупаційної політики, що ґрунтувалася на теорії расової вищості арійської нації, українці почали вороже ставитися до німецьких загарбників, усе виразніше стверджувалася їхня національна ідентичність.

У таких умовах на Волині та Поліссі створюють самооборонні боївки, що стали на захист українського населення від загарбників. У ході подальших подій на їхній основі виникла Українська Повстанська Армія (УПА), основним завданням якої була оборона місцевого населення. Для цього майже кожний відділ УПА був пов'язаний з певною територією – основу її організаційної побудови становив принцип територіальності [61].

Остаточо національний рух Опору оформився у військові формування у жовтні 1942 р., коли постала УПА, у лавах якої, за підрахунками історика М. Ковалюка, за весь період існування перебувало не менш як 400 тис. чоловік [56, с. 5]. Сила УПА була в тому, що вона мала широку

підтримку місцевого населення. Така єдність народу і армії давала можливість контролювати величезні території – своєрідні «повстанські республіки», вільні від будь-якого контролю німецької адміністрації, на яких УПА була повноправним господарем. На цих територіях запроваджувалось українське державне управління з метою вирішення проблем місцевого населення.

УПА – явище феноменальне в історії національно-визвольних воєн усіх часів і народів. За своєю жертовністю, масовістю, високою організованістю і героїзмом вона не має собі рівних серед такого роду військових формувань у світі. Це підтверджують слова генерала Шарля де Голя: «Якби я мав таку армію, як УПА, то німецький чобіт не топтав би французької землі» [2].

Кінець грудня 1943 р. став початком вигнання німців з території України, яке тривало до осені 1944 р. Українське населення з радістю зустрічало радянські війська, вбачаючи в них визволителів від кривавого фашистського гніту. Але досить швидко сподівання на краще почали розвіюватися. Відчуваючи слабкість своєї позиції в Україні, Сталін особливу увагу на завершальному етапі війни зосередив на відновленні всіх структур тоталітарної системи. Одночасно ЦК ВКП(б) і ЦК КП(б)У добирали кадри на всі керівні посади у центральних відомствах, армії, тилу районах республіки. Партійно-державне керівництво УРСР очолював Микита Хрущов, який обіймав одночасно посади першого секретаря ЦК КП(б)У і голови Уряду України.

У середині січня 1944 р. Раднарком УРСР, ЦК КП(б)У, Президія Верховної Ради УРСР переїхали з Харкова до Києва, де тоді працювало уже 25 наркоматів, 13 управлінь при РНК УРСР і 23 інші республіканські організації.

Відновлюючи контроль над усіма сферами життя України, керівництво СРСР використовувало випробувані раніше пропагандистські засоби. Було створено комісаріати закордонних справ та оборони УРСР. На основі закону Верховної Ради СРСР від 1 лютого 1944 р. «Про надання союзним республікам повноважень в галузі зовнішніх зносин і про перетворення у зв'язку з цим Народного комісаріату іноземних справ із загальносоюзного в союзно-республіканський народний комісаріат» УРСР разом з іншими радянськими республіками отримала право (проте не реальну можливість) на дипломатичні зносини з іноземними державами. Як і очікувалося, ці заходи були суто декларативними, адже власної армії Українська РСР не мала, незабаром припинив своє символічне та фіктивне існування наркомат оборони, а дипломатичних стосунків так і не було встановлено з жодною країною.

Зазнавши в Другій світовій війні величезних людських втрат і руйнувань, Україна зробила гідний внесок у перемогу над фашистською Німеччиною та її союзниками, ставши як складова Радянського Союзу однією з переможниць у війні.

1.8.4. Післявоєнна відбудова України (1945–1956)

Післявоєнна УРСР у багатьох важливих аспектах виявилася відмінною від довоєнної. Значно розширилися кордони, зросла її політична й економічна вага в СРСР, докорінно змінився етнічний склад населення.

Україна, яка зазнала найбільших втрат у війні, стала однією з держав-засновниць ООН та членом багатьох міжнародних організацій. Проте, маючи всі зовнішні атрибути суверенної республіки, котра на федеративних засадах входила до Радянського Союзу, вона фактично залишалася частиною унітарної надцентралізованої держави. Всі основні питання життя республіки вирішувалися у Москві сталінським керівництвом, а державна політика реалізовувалася через Комуністичну партію (більшовиків).

Указом Президії Верховної Ради СРСР від 4 вересня 1945 р. було припинено функціонування Державного Комітету Оборони, натомість проголошувалося повне відновлення повноважень рад депутатів трудящих та їхніх виконавчих комітетів. Істотних змін зазнав ряд республіканських наркоматів та місцевих органів влади. Верховна Рада УРСР першого скликання у 1946 р. затвердила Указ Президії Верховної Ради про перетворення Ради Народних Комісарів на *Раду Міністрів УРСР* і народних комісаріатів на відповідні *республіканські міністерства*, які поділялися на три групи: загальносоюзні, союзно-республіканські і республіканські. На 60 тис. працівників було скорочено штати адміністративно-управлінського апарату.

Важливою складовою переходу до мирного життя стало відновлення радянських органів державної влади на місцях. Цей процес відбувався двома шляхами. Перший – призначення керівних працівників місцевих органів влади спеціально уповноваженими республіканськими та обласними структурами. Другий – через залучення до управлінської діяльності депутатів, обраних ще до війни.

Сталінський режим, забезпечуючи схвалення радами політичної лінії ВКП(б), використовував їх для узаконення своєї, по суті, необмеженої влади. Функціонування місцевих рад ускладнювалося відсутністю належної кількості кваліфікованих кадрів та постійною їх плінністю. Так, у 1945 р. й першій половині 1946 р. змінилося 69,9 відсотка голів виконкомів міських і районних рад [88, с. 44].

У перші повоєнні роки зазнав певних змін обласний поділ УРСР. Було утворено Херсонську область, а на возз'єднаних з Україною землях Закарпаття – Закарпатську область. На 01.09.1946 р. кількість адміністративних одиниць в Українській РСР була такою: 25 областей, 81 місто республіканського та обласного підпорядкування, 750 районів, 13 округ (у Закарпатті).

У листопаді 1949 р. були внесені зміни до державних символів республіки, які, однак, не відображали історичних традицій українського народу.

Найважливішим завданням того періоду була відбудова народного господарства, для чого був прийнятий четвертий п'ятирічний план (1946–1950). Передбачалося за п'ять років перевершити довоєнний рівень валового випуску продукції та відновити виробничі потужності. Сталін запропонував ряд грандіозних проектів «перетворення природи», які передбачали будівництво в Україні величезної греблі на Дніпрі, створення великих лісосмуг у степах для боротьби з посухами.

План і надалі базувався на довоєнній моделі розвитку народного господарства з її традиційними радянсько-плановими компонентами, орієнтацією на важку промисловість, на кількісні показники, «вал». Абсолютно виключалися ринкові елементи, приватна власність, конкуренція, співпраця та інтеграція з розвинутими країнами світу. Натомість передбачалися планово-командний тиск держави на трудящих, різниця цін на промислову та сільськогосподарську продукцію (як завжди, не на користь останньої). Всі вказівки диктувалися, доводилися зверху, ставилася вимога їх безумовного виконання, а невиконання завдань підлягало осуду та суворій відповідальності.

Найважча ситуація склалась у сільському господарстві – цій хронічно хворій галузі радянської економіки. Значні втрати під час війни, другорядне місце у соціалістичному плануванні, згубна сталінська політика, несприятливі погодні умови – все це призвело до надзвичайно тяжкого явища – голоду 1946–1947 рр., який охопив усю територію республіки, крім західних областей. За неповними даними, за ці роки у 16 східних областях України померли від голоду майже 800 тис. людей [34, с. 372]. Водночас у період голоду з Радянського Союзу було вивезено 1,7 млн пудів хліба як безплатну допомогу Польщі, Чехословаччині, Болгарії та іншим країнам «народної демократії». Радянське керівництво всіляко замовчувало масштаби трагедії, звинувачуючи у труднощах «саботажників». Незважаючи на явні хронічні проблеми колгоспної системи, була відновлена та активізована державна політика примусової колективізації, «розкуркулення» і масової депортації середняків Західної України (1948–1953). Її результатом стало створення 7190 колгоспів, які об'єднали 98% селянських господарств, та виселення у східні райони понад 65 906 родин. Такі дії радянської влади викликали обурення й опір та ще більше загострили братовбивчу війну на західноукраїнських землях.

У 1947 р. проведено грошову реформу, результатами якої стало вилучення грошей у тих, хто заощадив певні їх суми. Особливо боляче реформа вдарила по селянству, сільській інтелігенції. В умовах відсутності установ ощадбанку в сільській місцевості, обмін грошей, що зберігались у населення, здійснювався з розрахунку 1:10.

Скасування карткової системи у 1947 р. призвело до значного зростання цін на продукти. Нові ціни більш ніж у три рази перевищили довоєнний рівень, тоді як зарплата загалом збільшилася лише наполовину.

У цілому четверта п'ятирічка, позначена потужною індустріалізацією, дала дивовижні та неоднозначні результати. У 1946–1950 рр. на розвиток важкої промисловості спрямовано 88% державних капіталовкладень, що дало до 1950 р. збільшення на 15% промислового виробництва порівняно з 1940 роком. У Західній Україні, де до війни важкої промисловості практично не існувало, прогрес у цій галузі особливо вражав: до 1950 р. промислове виробництво зросло на 230%. У 50-х роках Україна знову стала однією з провідних індустріальних країн Європи.

Проте таке стрімке зростання промисловості відбувалося через нехтування випуску товарів народного споживання і не привело до підвищення життєвого рівня населення. На 1950 р. легка промисловість ледве досягла 80% довоєнного рівня. Купити у той час пару взуття, одяг чи навіть буханець хліба було проблемою.

Важливе значення надавалося керівництвом СРСР інтенсивній радянзації всіх сторін соціально-економічного і культурного життя Західної України. У грудні 1945 р. ЦК КП(б)У створив спеціальний відділ по західних областях, згодом підрозділи такої спрямованості були організовані в галузевих наркоматах, інших органах влади республіки. Питаннями західних областей відав один із заступників голови Уряду, а в наркоматах – один із заступників наркому. Ця проблема постійно перебувала на контролі владних структур. Плани розміщення відповідних галузей, розвитку продуктивних сил краю розглядались і вирішувались в Уряді, Держплані, різних наркоматах.

Кадрова політика радянського уряду в Західній Україні відзначалася тим, що майже всі ключові посади займала нова еліта – радянська номенклатура, надіслана з інших республік СРСР та східних областей УРСР.

Для здійснення соціалістичних перетворень сюди прибули 86 тисяч партійних радянських працівників, спеціалістів, робітників, які були далекою від проблем регіону, не знали і не хотіли знати особливостей і традицій західноукраїнських земель, адже головне їх завдання полягало у передачі «досвіду соціалістичного будівництва». При цьому здійснювалася відверта дискримінація місцевих кадрів, яким у той час не довіряли. Станом на 1 січня 1947 р. із загальної кількості працюючих на номенклатурних посадах обкомів, міськкомів і райкомів партії (63 060 осіб) вихідців із Західної України було 30443, або 49 відсотків до загальної кількості [100, с. 50].

Надзвичайно швидка індустріалізація Західної України мала на меті не лише створення нового промислового центру України, а й зміну традиційної структури населення краю, її етнічного складу, збільшення у ній питомої ваги тих елементів, які могли б служити надійною соціальною базою радянської влади. Зокрема, до західних областей переселилася значна кількість росіян, які внаслідок цілеспрямованої державної політики стали значним етнічним чинником. Як результат, чисельність росіян, яких до Другої світової війни в Західній Україні майже не було, у 1959 р. становила 330 тисяч осіб, або 5 відсотків населення [84, с. 421].

Смерть Сталіна відкрила нову добу в радянській історії. Виснажливий, марнотратний, нераціональний метод правління за допомогою терору та примусу не можна було застосовувати протягом необмеженого часу. До змін прагнула навіть верхівка партії. Існувала очевидна й нагальна необхідність загального послаблення жорсткого сталінського тотального контролю.

Першою, хоча й тимчасовою, ознакою змін стало запровадження «колективного керівництва», яке змінило одноосібне правління диктатора. Період функціонування цього органу державного управління, що складався з вищих партійних і урядових функціонерів, був лише перехідним етапом перед правлінням нового сильного партійного лідера. Жорстока боротьба за владу завершилася перемогою **Микити Хрущова**, політична кар'єра якого була тісно пов'язана з Україною.

Після смерті Сталіна, який завжди з недовірою і побоюванням ставився до України та її представників, зазнала принципових змін кадрова політика Москви щодо вищих ешелонів влади найбільшої в СРСР національної республіки. Показовий факт – більш як три десятиліття перші особи української компартійно-радянської номенклатури не були представниками корінної нації. Керівництво республікою поперемінно здійснювали болгарин Християн Раковський, німець Емануїл Квірінг, єврей Лазар Каганович, поляк Станіслав Косіор, росіяни Микита Хрущов і Леонід Мельников. І лише після завершення сталінської епохи першими секретарями ЦК Компартії України ставали виключно українці.

У Радянському Союзі почалася своєрідна «відлига», що торкнулася всіх сфер громадсько-політичного життя, в тому числі державно-управлінської. Були дещо розширені права республік в економічному й культурному житті, у відання республік центр передав низку підприємств союзного підпорядкування. У 1954–1956 рр. в УРСР створювалися нові *союзно-республіканські міністерства*: чорної металургії, вугільної, паперової та деревообробної, легкої, текстильної промисловості, вищої освіти, зв'язку; *республіканські міністерства*: автомобільного транспорту, юстиції. Українському Уряду надаються додаткові права у плануванні виробництва і розподілу продукції промислової кооперації, колгоспів і радгоспів. Питома вага республіканської промисловості в Україні підвищилася з 36% у 1953 до 76% у 1956 році. Були дещо розширені можливості у справі планування, бюджетні права УРСР. Однак ці позитивні тенденції державного будівництва не набули подальшого розвитку та відповідного законодавчого закріплення, центр і надалі зберігав свій командно-унітарний статус. Вказівка будь-якого союзного відомства була законом для Уряду УРСР, не кажучи вже про інші управлінські структури республіки.

На початку 1954 р. ЦК КПРС прийняв рішення про зменшення чисельності адміністративно-управлінського апарату міністерств і відомств. У жовтні цього ж року у прийнятій спеціальній постанові ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР викривалися недоліки в структурі міністерств і відомств та

визначалися заходи щодо поліпшення роботи державного апарату. В результаті за 1954–1955 рр. у республіці було звільнено з посад понад 61 тис. чиновників [5, с. 34]. В одне міністерство об'єднано міністерства місцевої і паливної промисловості України.

Значний економічний спад, занепад соціально-культурної інфраструктури Криму у післявоєнний період, різке зменшення кількості населення внаслідок насильницького виселення корінних мешканців – кримських татар змусили московську владу вдатися до оптимального в тих умовах кроку – передачі Кримської області РРФСР у підпорядкування Українській РСР. 26 квітня 1954 р. Верховною Радою СРСР після детального обговорення та погодження на всіх рівнях та за участю всіх заінтересованих сторін було прийнято відповідний Закон «Про передачу Кримської області із складу РРФСР до складу Української РСР». При його прийнятті були дотримані всі необхідні конституційні процедури та вимоги. Процес передачі відбувся не тільки за обопільною згодою двох республік, а, що важливо, за ініціативою Російської Федерації. Слід також зазначити, що в жодних офіційних документах немає й згадки про «дарунок з нагоди 300-річчя возз'єднання України з Росією». При цьому слід зазначити, що українські впливи в Криму були вельми відчутними задовго до того, як туди ступила нога російського солдата. Зокрема, за ханським переписом 1666 р., на півострові проживало не менш як 720 тис. українського населення, що в кілька разів перевищувало кількість кримських татар [91]. Нагадаємо, що Крим було приєднано до Російської імперії аж 1783 року.

Одержавши занедбаний регіон, Україна відразу спрямувала значні ресурси на відбудову і піднесення економіки та соціально-культурної сфери Криму. Це сприяло швидкому зростанню промислового і сільськогосподарського виробництва, підвищенню добробуту населення півострова. Тому можна стверджувати, що повернення Криму (1954 р.) Україні було цілком виправданим кроком, правильність якого підтверджена історичною подальшою логікою. Цю подію також слід трактувати як акт історичної справедливості.

Цього ж року було ліквідовано Ізмаїльську область та утворено Черкаську.

1.8.5. Україна в період деєталінізації (1956–1964)

Переломною подією в житті Радянського Союзу став XX з'їзд КПРС, який відбувся у лютому 1956 року. Вперше на такому високому рівні була засуджена репресивна практика тоталітарного режиму, охарактеризована як «культ особи Й. Сталіна». Незважаючи на неповне, половинчате засудження сталінізму, з'їзд поклав початок важливим змінам у суспільстві. Боротьба за утвердження демократичних засад у всіх сферах життя, ліквідація жахливих наслідків сталінізму були оголошені стратегічною політикою партії.

У другій половині 50-х років керівництво КПРС вдалося до організаційних змін у системі державного управління. М. Хрущов посилив наступ на урядову бюрократію. Було зроблено спробу докорінної реорганізації

органів управління промисловістю та будівництвом. Ліквідовувалися союзні та республіканські галузеві міністерства, що контролювали найважливіші галузі промисловості та економіки. Замість них створювалися територіальні органи управління – *ради народного господарства*. В УРСР після прийняття 31 травня 1957 р. Верховною Радою УРСР (четвертого скликання) закону «Про дальше вдосконалення організації управління промисловістю і будівництвом в Українській РСР» ліквідовувалася стара система галузевого, вертикального централізованого управління. На її місці постала система рад народного господарства – раднаргоспів, що діяла у рамках відповідних економічних адміністративних районів, яких на території України було створено 11. Ці органи державного управління здійснювали територіальне планування та управління промисловістю і будівництвом.

У зв'язку з перебудовою управління промисловістю за територіальним принципом у 1957 р. ліквідовано 11 союзно-республіканських і два республіканських міністерства, а також Державний комітет у справах будівництва та архітектури. Союзно-республіканські міністерства промисловості, будматеріалів і будівництва, торгівлі трансформовано в республіканські. Створено Державний науково-технічний комітет Ради Міністрів УРСР, до обов'язків якого входило вивчення й поширення передового досвіду виробництва, видання науково-технічної літератури.

Метою реформи було: 1) подолання недоліків існуючої системи державного управління, що базувалася на галузевому принципі управління, створюючи відомчі бар'єри між підприємствами різних міністерств; 2) переміщення центру планування економіки від союзних міністерств до обласних органів управління; 3) подолання всевладдя центрального чиновництва. Реформа значно зменшувала існуючий тотальний контроль центру над економікою республіки. Відтепер усі підприємства в регіонах підпорядковувалися раднаргоспам, під контроль яких в Україні було передано понад 10 тис. заводів, а під кінець 1957 р. ця цифра досягла 97% (порівняно з 34% у 1953 р.). Перехід від галузевої (через міністерства) до територіальної (через раднаргоспи) системи державного управління став однією з найбільших раціональних модернізацій хрущовського періоду і певним чином відповідав інтересам України. Адже тепер майже вся промисловість республіки перебувала у підпорядкуванні Ради Міністрів УРСР, у тому числі, раднаргоспів і місцевих рад депутатів трудящих. Дещо розширилися права республіки в адміністративно-правовій сфері. До республіканської компетенції передавалися питання обласного адміністративно-територіального устрою, районування, віднесення міст до обласного, республіканського підпорядкування. У Республіці приймалися цивільний, кримінальний та процесуальний кодекси, встановлювалися основи законодавства про судоустрій та судочинство.

Збільшилися права республік у формуванні свого бюджету, у питаннях матеріально-технічного постачання, збуту продукції. В Україні створено ряд нових союзно-республіканських міністерств. На почат-

ку 60-х років Україна та інші республіки проводили виразно незалежну економічну політику. Це занепокоїло центр, який поступово почав звужувати республіканські повноваження.

Незважаючи на те, що реформи М. Хрущова не були доведені до логічного завершення і не виправдали пов'язаних із ними сподівань, все ж відбулося значне зростання валового національного продукту СРСР, що аж до 70-х років перевищував відповідний показник США. У такій обстановці вище партійне керівництво Радянського Союзу поступово втратило відчуття реальності та здатності адекватно оцінювати перспективу. Саме цим значною мірою пояснюється оголошення XXII з'їздом КПРС, який відбувся в 1961 році, курсу на розгорнуте будівництво в СРСР комуністичного суспільства. Створення матеріально-технічної бази комунізму планувалося здійснити за двадцять років, протягом яких промислове виробництво мало збільшитись у шість разів і залишити далеко позаду тодішній загальний обсяг виробництва продукції Сполучених Штатів Америки. Відповідно було висунуте гасло: «Нинішнє покоління радянських людей житиме при комунізмі».

Не менш грандіозні проекти були у сільському господарстві. Передбачалося, що у першому десятиріччі СРСР пережене США з виробництва основних сільськогосподарських продуктів на душу населення. При постановці зазначених цілей виходили з того, що Радянський Союз володів на той час перевагою, яка вважалася вирішальною, – більш високими темпами розвитку. На початок 80-х років очікувалася побудова основ комунізму. Але все це виявилось абсолютно необґрунтованими прожектами, які так і залишилися на папері, та незабаром були піддані критиці як нереальні. Радянська система державного управління народним господарством виявилася непридатною до нових історичних реалій. Дріб'язкова опіка підприємств, перманентні експерименти, постійне коригування планів, концентрація в міністерських кабінетах більшості оперативних функцій – все це гальмувало оновлювальні процеси в економіці.

Реформи зачепили й партійно-управлінський апарат. Нове положення статуту КПРС 1961 р. обмежило повновладдя партійних функціонерів, що викликало у них незадоволення та опозиційні настрої. Проведено також заходи щодо скорочення та здешевлення адміністративно-управлінського персоналу. В республіці у 1957–1959 рр. у зв'язку з укрупненням та об'єднанням ліквідовано Дрогобицьку область, 184 райони, а також близько 13 тис. господарських організацій, установ, майже 4 тис. колгоспів. За три роки штати управлінського апарату скоротилися на 130 тис. осіб, що дало річну економію понад 1 млрд крб.

З метою наближення керівництва до конкретних виробничих справ у 1962–1963 рр. здійснено поділ партійних, радянських, профспілкових і комсомольських організацій за виробничим принципом – на промислові та сільські. У 19-ти областях України (крім Волинської, Закарпатської, Івано-Франківської, Ровенської, Тернопільської, Чернівецької) створено по *дві обласні ради депутатів трудящих (промислові та сільські)*. Промис-

лові райони разом з містами обласного підпорядкування віднесено до компетенції промислових (обласних) рад, сільські райони підпорядковувалися сільським (обласним) радам. Проведено укрупнення районів, як правило, до меж виробничих колгоспно-радгоспних управлінь, запроваджених ще у 1961 році. У результаті кількість районів скоротилася на 460.

Зменшення армії чиновників, розмови про демократизацію спричинили те, що зріло незадоволення Хрущовим у середовищі партійно-державної еліти, яка торпедувала нові статутні норми партії, які згодом були зняті. Це й надалі зберігало реальні права партійного апарату, який сприйняв лише зміни, що не загрожували його необмеженій владі. Відгородившись від народу, компартійна номенклатура й надалі користувалася різними пільгами, що розрослися до неймовірних масштабів. У підсумку, запроваджені реформи не принесли бажаних результатів.

У суспільстві наростало розчарування, особливо у зв'язку з тим, що обіцяного істотного підвищення життєвого рівня народу так і не вдалося домогтись. Замість цього уряд був змушений провести у 1961 р. грошову реформу, зменшити асигнування на виробництво предметів народного споживання. Були підвищені ціни на продукти першої необхідності, що викликало масові протести населення. Загроза продовольчих труднощів змусила уряд вперше вдатися до значних закупок зерна за кордоном.

Через ряд невдач у внутрішній та зовнішній політиці у жовтні 1964 р. було усунено М. Хрущова від обов'язків першого секретаря ЦК КПРС і голови Ради Міністрів СРСР. Його дії були кваліфіковані як волюнтаристські, що заперечували принцип колективного керівництва.

У 1964 році було поновлено єдині обласні ради, ліквідовано поділ територій на промислові та сільські зони, ліквідовано промислові райони, переглянуто адміністративну підпорядкованість багатьох міських поселень. Чималі зміни торкнулися і районів, частину з яких було відновлено, інші розукрупнено. Як наслідок, мережа адміністративно-територіальних одиниць України стала такою: 25 областей, 2 міста республіканського підпорядкування, 475 районів, 111 міст обласного підпорядкування, 8555 сільських, 762 селищні, 273 міські ради.

1.8.6. Україна в часи застою та загострення кризи радянської системи (1965–1985)

Невтішне становище народного господарства в середині 60-х років вимагало негайних і глибоких економічних та соціально-політичних реформ. Пленум ЦК КПРС, що відбувся у вересні 1965 р., прийняв постанову «Про покращення управління промисловістю, вдосконалення планування та посилення економічного стимулювання промислового виробництва».

Пленум визнав за необхідне ліквідувати ради народного господарства і повністю підпорядкувати підприємства загальносоюзним і союзно-рес-

публіканським міністерствам, побудованим за галузевим принципом. Це означало втрату контролю республіканських урядів над більшістю заводів і фабрик, що знаходилися на територіях союзних республік. Після реорганізації абсолютна більшість українських підприємств була підпорядкована центральним міністерствам і відомствам.

Отже, ліквідація раднаргоспів зміцнювала централістські тенденції у системі державного управління, посилювала державний монополізм, що стало додатковим чинником занепаду економіки Радянського Союзу. Ситуація ускладнювалася відсутністю політичних перетворень, демократизації суспільного життя. Невдовзі розпочалася повзуча реакція, повернення до адміністрування, протидія будь-яким новаціям. Реформа 1965 р. засвідчила: економічне реформування неможливе без політичного, без демократизації органів влади і управління, без реального державного суверенітету республік [4].

Очевидність зриву міфу «про побудову комунізму» через низькі економічні показники змусила партійно-державні структури вдаватися до нової теоретичної концепції, яка б пояснила народним масам нинішній стан розвитку суспільства. Так, XXIV з'їздом КПРС був висунутий новий вислів «розвинутий соціалізм» – як нібито вищий тип людської цивілізації, досягнутий лише в СРСР. Для більшої доступності пояснювалося, що такий соціалізм – це не що інше, як передбачений самим В. Леніним «перехідний етап до комунізму», який волюнтарист М. Хрущов хотів перескочити. Лише всебічне вдосконалення трансформує його в комунізм, побудова якого тепер відкладається на невизначений час. Як виявилось, цей перехід супроводжується ще й посиленням держави, всупереч ученню Маркса і Леніна про поступове «відмирання держави». Відповідно до цієї ідеології значно зростала роль партії як «керівної та спрямовуючої сили суспільства». На всі більш-менш політичні посади, починаючи з сільського рівня, рекомендувалися лише комуністи. Хоча згідно з чинним законодавством ради залишалися вищими органами державної влади, 60–80-ті роки позначені посиленням впливу саме партійних структур. Фактично партійні комітети дуже часто виступали як органи управління, що дублювали (і підміняли) радянські та господарські органи. Сама структура партійних органів допускала поєднання їх політичних і господарських функцій. Починаючи з нижчих ланок аж до Верховної Ради, перші особи відповідних партійних комітетів обиралися до виконавчих органів відповідних рад. І навпаки, їх керівники, будучи членами КПРС, постійно обиралися до складу керівних ланок парторганів. Партійні комітети, особливо обласні, республіканські, у першу чергу займалися економічними проблемами.

За таких підходів вибори до рад мали другорядне значення, оскільки реальна влада зосереджувалася в руках партії. Її лідери – від першого секретаря ЦК до секретаря райкому – були фактичними господарями на своїх територіях. Саме вони, ігноруючи принципи народовладдя, зосредили у своїх руках усі важелі управління. Виконкоми рад перетвори-

лись на владу «нижчого» рангу, підпорядковану партійним органам у вирішенні всіх, навіть простих питань. Райкоми партії давали прямі вказівки керівникам підприємств, служб, головам райвиконкомів. Згодом така практика була узаконена затвердженою Верховною Радою УРСР 20 квітня 1978 р. новою Конституцією республіки. До неї вперше у конституційній практиці було внесено положення про компартію як «керівну і спрямовуючу силу суспільства, ядро її політичної системи». Саме вона визначає генеральну перспективу розвитку суспільства, лінію внутрішньої та зовнішньої політики, «надає плановий, науково обґрунтований характер його боротьбі за перемогу комунізму». Тепер усі, хто висловлювався проти визнання виключної політичної ролі КПРС в УРСР, вступав у суперечність з Основним Законом, з усією партійно-державною репресивною машиною.

Після обрання у 1972 р. першим секретарем ЦК КПУ **Володимира Щербицького** вище керівництво УРСР перетворилось на провінційну адміністрацію, яка одностайно схвалювала й повністю підтримувала політику союзного центру. Опинившись перед складними суспільними проблемами, партійно-державна верхівка почала віднаходити їх вирішення у поверненні до адміністративних методів управління, у зміцненні командної системи, у подальшому догматичному протиставленні плану і ринку. А це був шлях у безвихідь.

70–80-ті роки позначилися подальшим наступом центру на національні інтереси республік, посиленням централістських тенденцій у сфері державного управління. Швидко зростав бюрократичний апарат, а стан справ у народному господарстві погіршувався. У ці роки так званого «застою» – період правління Генерального секретаря ЦК КПРС **Леоніда Брежнєва**, управлінський апарат досяг у Радянському Союзі гігантських масштабів – майже 100 союзних і 800 республіканських міністерств і відомств! Бюрократичний апарат почав відігравати гіпертрофовану роль, незважаючи фактично ні на що і ні на кого, окрім своїх відомчих інтересів. Партійні та радянські органи виявилися неспроможними дійово контролювати діяльність управлінських структур. Більше того, ці структури диктують свою волю економіці, політиці, не несучи при цьому ні матеріальної, ні юридичної відповідальності. Номінально планова економіка за багатьма параметрами тепер функціонує стихійно, є погано керованою або зовсім некерованою. Байдужість, зниження соціальної активності мас, відчуженість трудящих від суспільної власності та управління – таким був наслідок за бюрократично-волютаристських методів керівництва того часу.

Централізована система планування і розподілу матеріальних ресурсів часто не спрацьовувала, що призводило до перебоїв у забезпеченні ресурсами, товарами та до інших бід бюрократичного ведення господарства. Результатом такої економічної політики було значне погіршення фінансового стану, тотальний дефіцит товарів, продуктів народ-

ного споживання і послуг, невирішеною залишалася також житлова проблема.

З метою виправлення кризових явищ у сільському господарстві у травні 1982 р. пленум ЦК КПРС висунув Продовольчу програму, реалізація якої мала протягом 8 років забезпечити населення країни основними видами продовольчої продукції. Аналогічна програма, оголошена всенародною справою, була запроваджена і в Україні. Відповідно були збільшені капіталовкладення у сільське господарство, але затратна колгоспно-радгоспна система не змогла ефективно використати надані державою кошти. У цей період відбувається значний відтік сільського населення в міста, що призвело до дефіциту робочої сили в аграрному секторі. І, навпаки, надзвичайно швидко зростав управлінський апарат усіх рівнів – від керівників колгоспів до службовців центральних відомств. Для прикладу, на районному рівні апарат управління сільським господарством у структурі райвиконкомів у 60-х роках налічував у середньому 20 осіб.

У середині 80-х, після чергової реорганізації, були створені районні агропромислові об'єднання (РАПО), у кожному з них працювало в середньому 60 осіб. Таке чиновницьке зростання в умовах застою у сільському виробництві свідчило про тотальне посилення бюрократичних тенденцій в управлінні аграрним сектором економіки. Численні управлінські структури все більше відривалися від села, з його реальними проблемами, дбаючи у своїй діяльності, насамперед, про власні інтереси. Система директивного управління органічно не сприймала будь-якої ініціативи низових ланок виробництва, самостійності з їх боку. В таких умовах широко розрекламована Продовольча програма практично залишилася невиконаною.

У 70–80-ті роки Україна стала ареною безконтрольних дій союзних відомств, які на свій розсуд використовували її багатства і трудові ресурси. Де, що, скільки і коли будувати в Україні – вирішували в Москві. Нехтуючи інтересами і потребами республіки та її народу, закріплювалася стара структура промислового виробництва, закладена ще у довоєнні роки, яка ґрунтувалася на наявних природних і людських ресурсах. Першочергова увага надавалася важким галузям машинобудування з цілковитим ігноруванням виробництва товарів народного споживання.

Нечуваних масштабів набуло невиправдане поглинання українських чорноземів. Штучні моря і водойми затопили близько 1 млн гектарів чудових родючих земель. Заперечення (і протести) українських учених, інтелігенції, місцевих жителів були повністю відкинуті центральними відомствами та їх безвідмовними виконавцями в республіці. Наслідком концепції т. зв. «малоперспективних» населених пунктів стало те, що у 1972–1986 роках в Україні зникло 1502 села. Це призвело до запускання, руїни квітучих наддніпрянських сіл з їх ошатними присадибними ділянками у самому серці України.

Протягом короткого часу без належного обґрунтування, розрахунків в Україні було споруджено або будувалося вісім атомних електростанцій.

Така концентрація небезпечних об'єктів у край загострила екологічну ситуацію в республіці.

Військово-промисловий комплекс (ВПК), сформований в СРСР, був додатковим чинником централізації радянської економіки. ВПК не знав ні національних меж, ні республіканських кордонів, ні місцевих особливостей і мав тенденцію до необмеженого зростання, розширення політичного впливу, підпорядкування своїм інтересам цивільних структур. Розростання радянського військового сектору економіки, що «змагався» за першість зі США, до гіпертрофованих розмірів поставило інші сфери виробництва, особливо ті, що випускали товари народного споживання, у кризове становище.

В умовах тотального дефіциту, всевладдя і безконтрольності номенклатури посилювався несправедливий розподіл благ у суспільстві. Верхи, відгородившись високою стіною привілеїв від реального життя і пекучих проблем своїх громадян, утворили власну, закриту систему постачання продовольства і промислових товарів, що не знала дефіцитів і спекулятивних цін, систему спеціальних лікарень, клінік, санаторіїв, пансіонатів, будинків відпочинку, мисливських угідь, сімейних дач, будинків тощо. Виявивши повну неспроможність забезпечити до 1980 р. «комуністичний рай» всім, комуністична номенклатура швидкими темпами творила його для себе.

Отже, в 70–80-ті роки народне господарство УРСР вступило в смугу глибокої кризи, в основі якої було прагнення партійно-державного керівництва будь-що зберегти недоторканною стару систему державного управління, обмежитись лише «косметичними» змінами. Криза породжувала опозиційний, дисидентський рух у суспільстві, який пропонував альтернативні шляхи подальшого суспільного розвитку та способи розв'язання проблем.

Тогочасній системі державного управління були притаманні такі риси:

- надмірна концентрація влади центру;
- поєднання функцій партійних і державних органів;
- зосередження господарсько-управлінських функцій в руках партійно-політичного керівництва;
- гіпертрофована роль виконавчого апарату;
- надмірне одержавлення суспільного життя;
- бюрократизація державних структур, фактичне усунення населення від реальної участі у вирішенні державних і суспільних справ;
- низький рівень соціальної активності й творчості мас;
- пристосування політичної системи не до організації суспільного життя в рамках законів, а передусім – до виконання вольових розпоряджень та вказівок керівних осіб;
- неспроможність запобігти зростанню стагнаційних явищ у господарській та соціальній сферах [86].

Таким чином, державний апарат перетворився на гальмівну силу суспільного розвитку й значною мірою спричинив відносно швидкий розвал командно-адміністративної радянської системи управління.

1.8.7. Україна у період перебудови і розпаду Радянського Союзу (1985–1991)

Недосконалість і архаїзм політичної та економічної систем СРСР призвели до глибокої кризи, яка особливо проявилась у 1982–1985 рр. Парти́йне керівництво почало пошук шляхів виходу з такого стану. Була розроблена концепція оновлення – «якісного вдосконалення соціалізму», висунута квітневим (1985) Пленумом ЦК КПРС. Новий Генеральний секретар комуністичної партії **Михайло Горбачов** виступив із пропозицією прискорити науково-технічний прогрес, а на основі цього – форсувати соціально-економічний розвиток країни. Термін «перебудова» в його доповіді вживався лише в контексті вдосконалення управління господарським механізмом, але поступово наповнювався новим змістом, означав оновлення всіх сфер життя, та міцно ввійшов у словниковий фонд багатьох мов світу. Ініціатори перетворень вважали, що варто лише надолужити відставання в науково-технічній сфері, дещо поліпшити управління народним господарством, зміцнити виконавську дисципліну, і швидкі темпи розвитку будуть забезпечені без кардинальних змін у політичному та економічному житті, в рамках існуючого суспільного устрою.

З ініціативи партійних верхів розпочалось радикальне оновлення партійного і державного апарату, який очищався від корумпованих елементів і найконсервативніших представників застійних часів. Поступово входять у практику вибори партійних керівників таємним голосуванням з кількох альтернативних кандидатур. У результаті, вищий і середній управлінські рівні оновилися приблизно на 80 відсотків. Саме у цей період «зійшла зірка» Бориса Єльцина, обраного 24 грудня 1985 р. першим секретарем Московського міського комітету КПРС.

Одночасно відбувається скорочення управлінського апарату, яке найбільше торкнулось управлінських структур у республіках. Результатом цієї кампанії, що здійснювалася у момент проголошеного Москвою курсу на піднесення самостійності союзних республік, передачу до їх компетенції найважливіших питань усіх сфер життя, стала ліквідація республіканських органів управління, які відали чорною металургією, вугільною та цементною промисловістю, геологією. Усе це робилося під гаслом скорочення і здешевлення апарату управління, послаблення контролю бюрократії над виробництвом з метою сприяння розширенню рамок самодіяльності підприємств в Україні.

Водночас союзні міністерства та відомства зміцнювали свої позиції, нехтуючи при цьому потребами та інтересами республік. У СРСР управлінський апарат зростав щорічно на 300–500 тис. чол., досягнувши в кінці 80-х близько 18 млн службовців [5, с. 109]. За період 1975–1985 рр. кількість союзно-республіканських і союзних міністерств, відомств і державних комітетів в УРСР збільшилася приблизно на 20 відсотків [72]. Усе

це призводило до вузькопрофільності центральних органів державного управління, виконання ними невласливих функцій оперативного керівництва підприємствами та установами, породжувало прийняття неефективних державно-управлінських рішень, збільшення кількості неузгоджених та непідготовлених нормативно-правових документів. Так, за вісім місяців 1986 р. міністерства та відомства республіки видали 666 тис. Письмових розпоряджень, постанов та інших директив, що викликало обурення В. Щербицького, який на засіданні політбюро ЦК Компартії України заявив: «Товариші, це вже межа, це ж фабрика по виданню декретів» [1, с. 17].

Як наслідок, повзуча криза все глибше охоплювала господарський організм держави. Ставало цілком очевидним, що забезпечити економічне зростання традиційними, тобто директивними, методами – неможливо. Черговою спробою оживити «командну економіку» став червневий (1987) Пленум ЦК КПРС, на якому було поставлене питання про радикальну економічну реформу. Пленум відзначив, що головне в цій реформі – перехід від адміністративних методів управління до нового господарського механізму, який ґрунтується на наданні більш широких прав та певної свободи господарюючим суб'єктам на місцях, широкому використанні економічних методів і демократичних засад управління. Однак суть реформи базувалася на комуністичній доктрині із збереженням засад командної економіки. Про кардинальну зміну директивного управління ринковим механізмом не йшлося.

Проте й такому обережному реформуванню апарат чинить витончений і потужний опір. Не маючи змоги відкрито відкинути реформи, консервативні представники апарату розпочали пошук компромісних варіантів, які б дещо активізували ініціативу підприємств і заспокоїли народ, але водночас зберегли командні позиції центральних міністерств і відомств. Така непослідовність і половинчастість реформ внесла дезорганізованість у командно-централізовану, напрацьовану десятиліттями і по-своєму логічну систему державного управління економікою.

У результаті перебудови управління економікою в Україні було ліквідовано 103 республіканських органи управління, здійснено передачу багатьох управлінських функцій місцевим органам влади, ліквідовано 14 міністерств і відомств, 83 організації середньої ланки. Управлінський апарат скоротився майже на 80 тис. чоловік з річним фондом зарплати 227 млн крб. [1, с. 20–21].

В аграрному секторі економіки була утворена додаткова управлінська структура Держагропром – своєрідна бюрократична надбудова над виробниками сільськогосподарської продукції. Деякі господарства, прагнучи вийти з-під жорсткої опіки районних агропромів, створювали більш прогресивні форми управління. На кінець 1988 р. у 46 районах УРСР були створені об'єднання, усі справи в яких вирішували ради, утворені виробничими партнерами, а управлінський апарат перетворився з керівного на виконавчий.

Гострота продовольчої проблеми у Радянському Союзі спонукала до активізації пошуку нових підходів у аграрній політиці. Березневий (1989) пленум ЦК КПРС визнав за можливе розвиток на селі альтернативних форм господарювання: селянських (фермерських) господарств, поширення різних форм оренди, створення кооперативних колективів. Однак колгоспно-радгоспне керівництво чинило опір впровадженню нових господарських форм на селі і разом з партійними консервативними елементами відкинуло пропозицію визнати приватну власність на землю. Без цього реальних позитивних зрушень у сільськогосподарському виробництві так і не відбулося.

Головним питанням економічної реформи стала можливість співіснування ринку і соціалізму. У травні 1990 р. опубліковано урядову програму, яка передбачала перехід до ринку при жорсткому державному контролі. Програма була підготовлена під керівництвом відомого радянського економіста академіка Л. Абалкіна, але Верховна Рада СРСР її відкинула через запропоноване підвищення цін. Було вирішено переробити запропоновану програму з подальшим її винесенням на розгляд вищого законодавчого органу восени 1990 року. Групою економістів під керівництвом академіка С. Шаталіна паралельно була розроблена більш радикальна програма переходу до ринку, що отримала назву «500 днів». Але знову, після двотижневого її обговорення у Верховній Раді СРСР, остаточного вибору так і не було зроблено. Натомість вирішено прийняти «Основні напрямки стабілізації народного господарства і переходу до ринкової економіки».

Це було нежиттєздатне поєднання двох варіантів з помітним акцентом на старі директивні методи управління. Таким чином, радикальна економічна реформа в Радянському Союзі зупинилася перед могутньою командно-адміністративною системою, не змігши подолати її опір. Це призвело до стрімкого погіршення економічного становища в країні: наростала інфляція, поглибився дефіцит державного бюджету, вперше за повоєнні роки зменшився національний дохід. Економічна ситуація все більше виходила з-під контролю центральних відомств, партійних верхів. Безсистемна, сумбурна перебудова вела до незворотного розвалу народного господарства. Кооперативний сектор, у якому на початок 1990 р. в Україні було зайнято всього 700 тис. чол., був не в змозі істотно вплинути на поліпшення ситуації на ринку.

Постала необхідність глибокої і радикальної реформи системи управління народним господарством, а її здійснення без кардинальних змін усієї політичної системи стало неможливим. «Політична реформа – це своєрідний кисень, необхідний для життєдіяльності суспільного організму», – заявив М. Горбачов на сесії Верховної Ради СРСР 29 листопада 1988 р., яка узаконила перший етап реформи політичної системи. Було вирішено ґрунтовно змінити структуру, порядок формування, зміст роботи вищих органів державної влади та управління. Головним завданням стало

розмежування функцій партійних і державних органів та відродження повновладдя рад на всіх рівнях знизу доверху. Були прийняті відповідні закони, внесені зміни й доповнення до Конституції СРСР. Вищим органом державної влади став *З'їзд народних депутатів СРСР. Верховна Рада СРСР* перетворювалась на постійно діючий законодавчий, розпорядчий і контролюючий орган державної влади, який складається з двох палат: *Ради Союзу і Ради Національностей*. По суті, в країні було створено перший в її історії законодавчий орган, що функціонував на постійній основі. Робилася також спроба поділу функцій і відповідальності між законодавчою, виконавчою та судовою владами, хоча із значним переважанням першої. Так, депутатами не могли бути міністри та інші посадові особи, підконтрольні вищим радянським органам влади. Двома термінами обмежувався період перебування на посадах, які затверджувалися Верховною Радою. Фактично, такі кроки мали забезпечити перехід влади на всіх рівнях від партапарату до конституційних органів – рад народних депутатів. **Це був потужний удар по основах тоталітарної політичної системи Радянського Союзу.**

Посилення відцентрових тенденцій, особливо після проголошення незалежності в республіках Прибалтики і початку т. зв. «параду суверенітетів», змусили центр удатися до зміцнення виконавчої влади. У березні 1990 р. запроваджується посада Президента СРСР, на яку був обраний М. Горбачов, залишаючись при цьому керівником КПРС. 17 грудня на IV з'їзді депутатів СРСР Глава держави отримує надзвичайні повноваження.

В Україні навесні 1990 р. пройшли перші порівняно демократичні вибори *Верховної Ради УРСР*. До законодавчого органу республіки вперше потрапили представники опозиції – політики, безмежно віддані ідеї незалежності України, готові відстоювати її у гострій парламентській боротьбі. Хоча більшість депутатського корпусу – 378 осіб, або 84 відсотки, належали до Комуністичної партії. Депутати поділилися на компартійно-радянську більшість, очолювану Олександром Морозом, і опозиційну «Народну раду» на чолі з Ігорем Юхновським. Головою законодавчого органу було обрано першого секретаря ЦК КПУ **Володимира Івашка**, який, не витримавши навантажень, викликаних суміщенням найвищих посад, звільнив місце партійного керівника. Компартійно-радянська більшість, не маючи стратегічної лінії, поступово втрачала контроль за ситуацією в республіці, фактично компартійна диктатура спиралася тепер не на реальну силу, а на окремих секретарів партійних комітетів, які ще зберігали владу після обрання на керівні посади у Верховній та місцевих радах.

Схожою була ситуація і в центрі, якому кинули виклик національні республіки. Так, новообрана Верховна Рада Литовської РСР 11 березня 1990 р. прийняла Акт «Про відновлення незалежності Литовської держави». Після прийняття 12 червня Верховною Радою РФ з ініціативи Б. Єльцина Декларації про державний суверенітет Російської Федерації ставав усе більш очевидним крах радянської імперії. Інші союзні республіки на-

слідували приклад Росії. Верховна рада УРСР 16 липня 1990 року прийняла Декларацію про державний суверенітет України, що стала важливим кроком на шляху до повної самостійності. Суверенітет визначався як «верховенство, самостійність, повнота і неподільність влади республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах» [21].

Це засадниче положення започаткувало кардинальну зміну відносин України із союзним центром і передбачало верховенство республіканських законів на своїй території. Проте Декларації не було надано статусу конституційного акта, що вимагало прийняття окремих законів. Важливими кроками у зв'язку з цим було внесення до Конституції УРСР статті, що проголошувала верховенство законів УРСР на її території над союзними законами, а також прийняття 3 серпня 1990 р. Закону «Про економічну самостійність Української РСР». Прийняття цих документів засвідчило незворотне наростання децентралістських тенденцій в Радянському Союзі, швидке наближення його розпаду.

Проведений 17 березня 1991 р. загальносоюзний референдум щодо збереження СРСР «як оновленої федерації рівноправних суверенних республік», бойкотують шість республік, а тому він не дав бажаних для його ініціаторів результатів. 1 квітня розпускається Варшавський договір – військовий союз соціалістичних країн.

Виходячи із ситуації, М. Горбачов наполягає на прийнятті узгодженого керівниками дев'яти республік проекту нового союзного договору. Але його підписання було зірване спробою державного перевороту 19–21 серпня 1991 року. Антиконституційний заколот – остання потуга зберегти СРСР – був здійснений напередодні підписання союзного договору 9 республік, призначеного на 20 серпня. Так званий Державний комітет з надзвичайного стану (ДКНС), до якого ввійшли найвищі керівники потужних сил – КДБ, армії, міліції, центральних державних і господарських органів, очолюваний віце-президентом СРСР Г. Янаєвим, поставив за мету ліквідувати демократичні завоювання, відновити всевладну тоталітарну комуністичну систему, унітарний характер Радянського Союзу. Умови нового союзного договору, що передбачали серйозні поступки республікам з боку центру, не влаштовували путчистів. Проте могутній виступ демократичних сил, особливо у Москві, де рішучі дії російського президента Б. Єльцина, викликали широкий народний супротив, та нерішучість заколотників, спричинили провал перевороту.

На третій день заколоту 21 серпня путчисти визнали свою поразку, контроль над усіма силовими структурами перейшов до президента Росії. Реакція в країні була придушена, тоталітаризм повалений, унітарні союзні структури впали. Так безславно закінчилася понад семидесятирічна епоха величезної імперії під назвою СРСР. Канула у минуле радянська форма державності, що завдала українському народові найтяжчі за всю його багатовікову історію страждань. Республіки почали брати

владу в свої руки. Вже 20 серпня парламент Естонії прийняв рішення про державну незалежність республіки, наступного дня законодавчий орган Литви затвердив Конституційний закон про державний статус республіки.

Подальша доля України вирішилася несподівано з точки зору поточного історичного моменту, але закономірно з огляду на багатовікову історію українського державотворення та постійне прагнення її народу до свободи і незалежності. 24 серпня 1991 року позачергова сесія Верховної Ради УРСР прийняла історичний документ – *Акт проголошення незалежності України* («за» – 346, «проти» – 1), який мав бути підтверджений референдумом 1 грудня 1991 року. На політичній карті світу, в центрі Європи, з'явилася самостійна держава **Україна** – торжество історичної справедливості. Відповідно до Акта почалось утворення Збройних Сил, Національної гвардії незалежної України, відбувалося підпорядкування інших силових структур Києву. Дискредитована діями ДКНС, деморалізована розвалом союзного центру, Компартія почала стрімко згасати. 30 серпня Президія Верховної Ради України, виходячи з того, що керівництво Компартії України своїми діями підтримало заколот, на законодавчому рівні припинила діяльність КПУ.

Всеукраїнський референдум, проведений 1 грудня 1991 року, майже одностайно підтвердив проголошення Незалежності України. 90,32 відсотків голосів виборців недвозначно ствердили непохитну волю українського народу мати власну державу.

Цього дня був обраний і перший Президент України. Серед шести кандидатів (В. Гриньов, Л. Кравчук, Л. Лук'яненко, Л. Табурянський, В. Чорновіл, І. Юхновський) перемогу здобув **Леонід Кравчук**, за якого проголосувало 61,6 відсотків виборців. Всеукраїнський референдум не лише остаточно оформив існування на карті світу незалежної Української держави, а й став визначальним фактором припинення існування Радянського Союзу.

7–8 грудня у Біловезькій пущі біля Бреста Президент України Л. Кравчук, Президент Російської Федерації Б. Єльцин і Голова Верховної Ради Республіки Білорусь С. Шушкевич – керівники держав, – засновники Союзу РСР 1922 року, констатували остаточне припинення існування Радянського Союзу як суб'єкта міжнародного права і геополітичної реальності. Натомість, з метою «виконання міжнародних зобов'язань, які впливають для них з договорів і угод колишнього Союзу РСР», забезпечення єдиного контролю за ядерною зброєю та її нерозповсюдженням була підписана Угода про створення *Співдружності незалежних держав (СНД)* [29]. Засновники Співдружності чітко визначили, що кожна з республік, що входить у СНД, є цілком незалежною у своїй внутрішній і зовнішній політиці державою, а нове міждержавне утворення не передбачає існування центру, жодних наддержавних структур. В її основі – рівність усіх учасників.

21 грудня 1991 р. в Алма-Аті до Угоди приєдналися ще вісім суверенних республік колишнього Союзу – Азербайджан, Вірменія, Казахстан, Киргизстан, Молдова, Таджикистан, Туркменістан, Узбекистан, а в 1993 р. – Грузія.

25 грудня 1991 р. М. Горбачов склав повноваження Президента СРСР. Характерно і показово, що саме цього дня президент США Дж. Буш у зверненні до американського народу заявив, що Сполучені Штати визнають незалежність України і готові негайно встановити з нею дипломатичні відносини. Незалежність України стала фактом, визнаним усіма державами колишнього СРСР, а згодом усією світовою спільнотою. На 25 грудня її незалежність визнали 19 країн світу. Ця подія, без перебільшення, набула всесвітньо-історичного значення.

Глава 1.9

ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ

1.9.1. Система державного управління на початковому етапі Незалежності (1991–1994)

Період 1991–1994 років часто називають епохою «політичного романтизму». Це час, коли закладалися основи державних і демократичних інститутів нової Української держави. Саме в цей час наша країна дістала визнання у світі, зробила перші кроки на шляху будівництва ринкової економіки та громадянського суспільства. Водночас, перші роки Незалежності ввійшли в історію і як період утрачених можливостей, суттєвих прорахунків, помилок та недосконалих державно-управлінських рішень.

Акт проголошення незалежності України 1991 року став початком кардинальних змін у системі державної влади. Після розпаду Радянського Союзу та зміни суспільно-політичної системи перед молодого державою відразу постало нелегке завдання пошуку оптимальної системи організації влади у принципово нових історично-політичних умовах. Після проведення Всеукраїнського референдуму та виборів Президента України виникає потреба у корінній зміні існуючої системи державного управління і створення нової національної моделі державної влади та її організаційних структур. Йде пошук щодо організації влади по горизонталі, виконавчій вертикалі та стосовно її територіального аспекту. Вносяться зміни й доповнення до чинної Конституції, згідно з якими розмежовуються повноваження між Президентом і Верховною Радою. Державна влада відповідно до положень Декларації про державний суверенітет України зазнала суттєвих змін: започатковано її поділ на законодавчу, виконавчу та судову. Приймається цілий ряд необхідних для функціонування державного

механізму законів: Про правонаступництво України, Про громадянство України, Про державний кордон України, Про національну гвардію України, Про Прикордонні війська України, Про оборону України, Про прокуратуру, Про Збройні Сили України, Про Службу безпеки України, Про загальний військовий обов'язок і військову службу та інші. 28 січня 1992 р. Верховна Рада України більшістю голосів прийняла постанову про Державний прапор України.

Актуальною проблемою того часу було питання організації виконавчої влади в центрі та створення її дійової вертикалі на місцях. Указ Президії Верховної Ради України від 26 серпня 1991 р. «Про тимчасове припинення діяльності Компартії України» вніс суттєві зміни у суспільно-політичне життя України. Голови рад народних депутатів були звільнені від обов'язків перших секретарів комітетів компартії, після чого вони були поновлені на посадах голів виконкомів. Тобто місцева влада у цей початковий період державотворення концентрувалася в особі єдиного керівника, який обіймав дві посади – голови ради і голови виконкому.

Після обрання Президентом України Л. Кравчука постає гостра необхідність у створенні дійової вертикалі виконавчої влади, підпорядкованої главі держави. Адже молода країна отримала у спадок радянську модель влади, обрану в 1990 році. Зрозуміло, що така бюрократично-адміністративна система не могла задовольняти новообраного Президента, не відповідала суспільно-політичним реаліям та не сприяла динамічному розвитку державотворчих процесів.

26 березня 1992 р. після тривалих і гострих дискусій Верховна Рада прийняла нову редакцію Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Його прийняття мало закласти правові умови для роздержавлення місцевих рад усіх рівнів, поступово перетворити їх на органи місцевого і регіонального самоврядування (у районах і областях) та звільнити від виконання не властивих їм функцій державного управління. Останні мали перейти до новосформованих органів державної виконавчої влади. З метою вирішення даного питання та зміцнення виконавчої вертикалі 5 березня 1992 р. Верховна Рада приймає Закон України «Про представника Президента України».

Таким чином глава держави, який уособлював виконавчу владу, отримав виконавчу вертикаль, яку на місцях (в областях та районах) очолили *представники Президента України*. Вони стали найвищими посадовими особами державної виконавчої влади на відповідних територіях та очолили новостворені органи виконавчої влади – місцеві державні адміністрації в областях, містах Києві та Севастополі, районах. Представники Президента України – глави місцевих держадміністрацій, строк повноважень яких збігався із президентським, призначалися та звільнялися з посади главою держави і лише йому підпорядковувалися. Цим посадовим особам були надані великі повноваження, зокрема, вони здійснювали державну виконавчу владу, забезпечували виконання бюджету, програм

економічного і соціального розвитку відповідних територій; контролювали органи місцевого та регіонального самоврядування, а також підприємства, організації, установи, незалежно від їх підпорядкування та форм власності з питань додержання Конституції, законів, указів Президента; мали право звертатися до суду з позовом про визнання недійсними актів органів самоврядування, що суперечать законодавству, і зупиняти дію оскаржуваних ними актів до прийняття рішення судом; координували діяльність відповідних органів внутрішніх справ, національної безпеки, оборони, статистики та інших органів, що підпорядковувалися центральним органам державної виконавчої влади; мали право зупиняти дії будь-яких посадових осіб, що суперечать законодавству; зупиняти дію актів адміністрацій підприємств, організацій, установ, інших юридичних осіб, що суперечать Конституції та законам, указам Президента, та звертатися до суду з позовом про визнання їх недійсними. Одночасно з держадміністраціями на обласному та районному рівнях функціонували представницькі органи влади – обласні та районні ради. При цьому виконавчі органи цих рад були ліквідовані.

Така структура владної побудови була не зовсім ефективною через одночасне існування нової інституції – представництва Президента України та рад народних депутатів, обраних ще в період існування іншої держави. Ситуація ускладнювалася ще й тим, що під запровадження нового інституту не була підведена достатня законодавча база, а здійснені політичні реформи не забезпечувалися активним конституційним процесом. Наприклад, інститут представників Президента був введений у 1992 році, а його підпорядкування Кабінету Міністрів відбулося лише через рік. У результаті, настав так званий «період двовладдя» – в областях та районах, де дві керівні посади займали представники чи прихильники протилежних політичних сил, виникало протистояння, яке нерідко набирало форм відкритої боротьби за верховенство на відповідних територіях, що вкрай негативно позначалося на соціально-економічному розвитку останніх. З метою посилення керівництва всіма структурами державної виконавчої влади в центрі та на місцях, оперативного розв'язання завдань економічних реформ, утвердження ринкових відносин, досягнення стабільності в усіх сферах суспільного життя Указом Президента України від 27 вересня 1993 р. *Кабінет Міністрів України* було підпорядковано главі держави, який здійснював безпосереднє керівництво урядом.

Важко переоцінити для процесу державотворення прийнятий 15 грудня 1992 р. Закон України «Про статус суддів», яким суддів уперше визнано носіями судової влади, котрі здійснюють правосуддя незалежно від законодавчої та виконавчої влади. Таким чином, зазначений Закон започаткував становлення окремої від інших судової гілки влади в новій Україні.

До позитивів того нелегкого періоду державотворення слід віднести заходи, спрямовані на становлення системи державної служби в Україні.

Важливим кроком у цьому напрямі стало прийняття 16 грудня 1993 р. Закону України «Про державну службу», який визначив загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, установив умови реалізації громадянами України права на державну службу, заклав основи формування ефективного інституту державної служби – професійної діяльності осіб, які працюють у державних органах. Згодом було створене *Головне управління державної служби України* – центральний орган виконавчої влади, покликаний забезпечити проведення єдиної державної політики у сфері державної служби та здійснювати функціональне управління цим інститутом.

Втім, зазначений період був позначений різким посиленням сепаратистських дій з боку тогочасних кримських політиків. Так, прийнята 6 травня 1992 р. Верховною Радою Криму Конституція Республіки Крим фактично проголошувала півострів незалежною державою. Зокрема, за 1 та 9 статтями цього Закону Республіка Крим визначалася як «правова, демократична держава, яка здійснює на своїй території суверенні права та всю повноту влади, будуючи відносини з Україною на основі договору та угод». У 1991–1992 роках навіть існував проект подібної широкомасштабної угоди. Верховна Рада України скасувала вказані положення, адже вони суперечили Конституції України. Однак кримським сепаратистам у січні 1994 р. на виборах президента Криму вдалося привести до перемоги лідера Республіканської партії Криму Юрія Мешкова, який відразу взяв курс на рішучу конфронтацію з Києвом. Після виборів до Верховної Ради Криму, на яких більшість місць здобули проросійськи налаштовані депутати, політика кримської влади набула відверто антиукраїнського характеру.

Стимульована провокаційними діями Москви щодо проблем Чорноморського флоту і міста Севастополя, особливо після прийняття у травні 1992 р. парламентом Російської Федерації Постанови і Заяви про російський статус Севастополя, Верховна Рада Криму знову відновила дію скасованої Конституції, а у травні 1994 р. прийняла закон про відродження державності Республіки Крим. Лише виважена та напроцуд гнучка політика Києва щодо автономії дала можливість з честю вийти з цієї вкрай небезпечної для всієї державності України політичної кризи. Важливу роль відіграла й підтримка позиції України з боку ООН та західних демократій.

Напружена політична ситуація того періоду посилювалася тривожними соціально-економічними тенденціями. Кабінет Міністрів України, очолюваний В. Фокіним, виявився неспроможним здійснювати ефективне управління в умовах незалежної держави оскільки його основу становили представники старої радянсько-партійної номенклатури, нездатні гідно відстоювати національні інтереси, розробляти і реалізовувати адекватні соціально-політичній ситуації економічні програми та приймати ефективні державно-управлінські рішення без вказівок «зверху». У результаті економічні реформи в Україні з самого початку пішли хибним шляхом, що призвело до стрімкого зростання цін, дефіциту товарів і послуг,

безконтрольної «прихватизації» державної власності, корумпованості держчиновників, початку тінізації економіки. Головними прорахунками уряду Фокіна стало допущення некерованості державного сектора економіки та відсутність реальних ринкових реформ. Ситуація у той період новітньої історії України в сфері державного управління багато в чому була схожою з часами Центральної Ради 1917 року. У середині 1992 р. ситуація набрала найбільш небезпечних для існування держави форм, що призвело до логічної відставки уряду В. Фокіна 1 жовтня цього ж року.

13 жовтня 1992 р. Верховна Рада затвердила склад нового уряду на чолі з **Л. Кучмою**, якому належало діяти в більш складних політичних та соціально-економічних умовах, ніж попередньому. Виходячи з тяжкого економічного становища та недостатнього законодавчого забезпечення, за ініціативою нового Прем'єр-міністра 18 листопада 1992 р. Верховна Рада прийняла Закон України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання». Зазначеним Законом передбачалося тимчасово делегувати уряду (терміном до 21 травня 1993 р.) повноваження видавати декрети з питань відносин власності, кредитно-фінансової системи, підприємницької діяльності, оподаткування, державної політики оплати праці та ціноутворення, соціально-культурного розвитку, державної митної, науково-технічної політики.

Завдяки діям нового уряду, насамперед лібералізації економіки, вдалося досягти деякого скорочення темпів спаду виробництва, знизити рівень інфляції. Але позитивні тенденції економічної стабілізації були перекреслені діями консервативних, антиреформаторських сил у парламенті, які розгорнули кампанію дискредитації економічної політики уряду Л. Кучми. Спровоковані ними шахтарські страйки спричинили зростання інфляції, негативно позначилися на роботі народного господарства країни, а Указ Президента про надання безлімітних кредитів для потреб сільського господарства, виданий влітку 1993 р. як поступка колгоспно-радгоспному лобі, остаточно поховав надії на економічне піднесення. Таким чином, з другої половини 1993 р. реформи фактично зупинилися, більш того, відбулася не виправдана реанімація адміністративних важелів управління [13, с. 28]. Все це неминуче призвело до небезпечних соціально-економічних наслідків, про що свідчили значний спад виробництва, стрімке зростання роздрібних цін і тарифів на товари народного споживання та платні послуги населенню, збільшення кількості безробітних, загострення криміногенної обстановки.

У 1992–1994 роках дефіцит бюджету сягнув 10–17 відсотків, спад виробництва за 1993 р. – 20 відсотків, інфляція на кінець 1993 р. становила 90 відсотків, ціни за цей рік зросли більш ніж у 100 разів – своєрідний світовий рекорд [11]. За даними Світового банку, рівень інфляції в Україні у другій половині 1993 р. був найвищим у світі. Якщо в 1992 р. її рівень зріс у 21 раз, то за 1993 р. – у 103 рази! [44, с. 502]. Народне

господарство опинилось на межі катастрофи, влада стрімко втрачала довіру народу, якому ставало все важче жити. У той період економічна ситуація в Україні була чи не найскладнішою серед усіх постсоціалістичних країн, за винятком тих, де точилися міжнаціональні конфлікти [13, с. 29].

Системна криза актуалізувала потребу в проведенні дострокових виборів органів влади усіх рівнів. Під тиском багатьох політичних партій, громадських організацій, парламентаріїв, страйкарів у червні 1993 р. було прийняте рішення про проведення 26 вересня цього ж року референдуму з питань довіри чи недовіри Президенту та Верховній Раді.

1.9.2. Управління державою у перехідний період (1994–1996)

Політична криза, що набрала особливо небезпечного характеру у 1993 році, спричинила 21 вересня цього року відставку Прем'єр-міністра Л. Кучми та змусила Президента Л. Кравчука, щоб зняти політичну напругу в країні, погодитися на призначення дострокових виборів Президента України в 1994 році. Всю повноту виконавчої влади за рішенням Верховної Ради взяв на себе глава держави. 22 вересня 1993 р. виконуючим обов'язки Прем'єр-міністра було призначено голову Донецької міської ради **Юхима Звягільського**, який став відомим на політичній арені після врегулювання страйків шахтарів Донбасу. Оцінюючи сьогодні діяльність цього Уряду, можна констатувати, що він не виправдав покладених на нього надій. Про це свідчило згортання економічної лібералізації і тенденції переважання директивних, адміністративно-бюрократичних методів державного управління. Й без того несміливі ринкові перетворення фактично зупинились і як результат – Україна стала світовим лідером за дефіцитом державного бюджету.

У цей час Президентом ініціюється Закон «Про організацію влади в Україні». Проте ця конструктивна ідея не доводиться до кінця через блокування Верховною Радою, яка 3 лютого 1994 р. приймає Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» та Постанову про проведення 26 червня 1994 р. виборів до місцевих Рад одночасно з виборами Президента України. Закон скасував існуючу систему територіальної організації влади та повернув її до «радянської моделі». Його прийняття було очевидним кроком назад у державотворчих процесах, поступкою ослабленої президентської влади лівій більшості парламенту.

Відповідно до зазначеного Закону виконавча вертикаль на місцевому рівні в особі державних адміністрацій ліквідовувалася, натомість функції органів державної виконавчої влади покладалися на обласні, Київську та

Севастопольську міську, районні ради, які були одночасно й органами місцевого самоврядування. Відновлювалися виконавчі комітети цих рад, які виконували функції органів виконавчої влади. Голови рад обиралися безпосередньо населенням відповідних територій і за посадою одночасно очолювали виконавчі комітети цих рад. Персональний склад виконавчого комітету пропонувався головою відповідної ради і затверджувався радою. Знову було запроваджено поняття «вищестояща рада» – релікт радянської владної системи.

27 березня 1994 р. пройшли вибори до Верховної Ради України другого скликання, які показали високий рівень політичної активності населення. Головою парламенту став лідер Соціалістичної партії **Олександр Мороз**. Найбільшою фракцією стала «Комуністи України за соціальну справедливість і народовладдя», що об'єднувала 84 депутати. Для порівняння: фракція Народного Руху України налічувала 27 депутатів.

16 червня 1994 р. Прем'єр-міністром України був затверджений **Віталій Масол**, який в 1987–1990 рр. вже обіймав посаду Голови Ради Міністрів УРСР і під тиском голодуючих студентів був відправлений у відставку. Такий крок Президента Л. Кравчука, що запропонував дану кандидатуру, викликав негативну реакцію національно-демократичних партій і свідчив про намагання глави держави піти на серйозні поступки лівим силам у розрахунок на їх лояльність під час президентських виборів. Адже цілком логічно виглядало призначення нового голови уряду вже після проведення виборів, які мали відбутися незабаром.

З огляду на ситуацію, що склалася після обрання нового складу парламенту, Президент Л. Кравчук у своєму Посланні до Верховної Ради запропонував «розглянути в першочерговому порядку питання про перенесення червневих виборів до підведення відповідної законодавчої бази, керуючись при цьому здоровим глуздом і відчуттям відповідальності за долю народу і держави» та зосередитися на завершенні роботи над новою Конституцією України [73]. Парламент не прислухався до аргументів глави держави, і 26 червня 1994 р. дострокові вибори Президента України були проведені. Жоден із семи кандидатів (В. Бабич, Л. Кравчук, Л. Кучма, В. Лановий, О. Мороз, І. Плющ, П. Таланчук) не зміг набрати необхідної для перемоги кількості голосів виборців, а тому до другого туру вийшли Л. Кравчук і Л. Кучма, що набрали найбільшу кількість голосів. Повторне голосування 10 липня принесло перемогу **Леоніду Кучмі**, який, набравши понад 14 мільйонів голосів, був обраний Президентом України. Уперше на теренах СНД відбулася мирна передача найвищої державної посади.

Одночасно з виборами Президента України вперше за роки Незалежності на основі загального, рівного, прямого виборчого права пройшли вибори голів обласних і районних рад.

Тогочасна модель державної влади не могла бути ефективною, оскільки не задовольняла новообраного Президента України та не відпо-

відала потребам часу, становленню реального місцевого самоврядування в Україні. Крім того, склалася ситуація, коли законодавчі акти, що регулювали відносини в державі, принципово не узгоджувалися між собою. Так, Закон «Про Президента України» визначав Президента як главу держави і главу виконавчої влади, що передбачало президентську або президентсько-парламентську форму правління. Закон «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» передбачав, по суті, перетворення України на парламентську державу, в якій главі держави відводилися суто представницькі функції. Крім того, Л. Кучма, проголосивши курс на радикальні економічні реформи, фактично залишився без виконавчої вертикалі, через яку мав втілювати задекларовану політику в життя.

З метою відновлення вертикалі виконавчої влади Указом Президента від 6 серпня 1994 р. «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» Главі держави було підпорядковано голів районних і обласних рад. Щоб скоординувати економічну та соціально-культурну політику та виробити узгоджені проекти рішень з питань, що виникають у відносинах між центром і місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, 20 вересня 1994 р. при Президентові України було утворено консультативно-дорадчий орган – Раду регіонів. До її складу увійшли: Прем'єр-міністр України, голови обласних, Київської та Севастопольської міських рад, віце-прем'єр уряду Автономної Республіки Крим. Очолив Раду Глава держави, його заступником був Прем'єр-міністр України. Згідно з Положенням про Раду регіонів рішення цього органу, що підписувалися Президентом, мали рекомендаційний характер. Водночас вони були обов'язковими для розгляду органами державної виконавчої влади, яким вони адресувались, а також органами місцевого самоврядування з питань делегованих повноважень державної виконавчої влади. У такий спосіб Президент України намагався забезпечити створення дійової вертикалі виконавчої влади для втілення в життя радикальних економічних реформ.

Конституційно-правова недосконалість тогочасної моделі влади, її суперечливі моменти змушують главу держави ставити питання про прийняття Закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» як конституційного на перехідний період. На думку Президента, цей Закон, у якому запропоновано механізм поділу влади, зміцнення її виконавчої гілки у напрямі президентсько-парламентської форми правління, виконував би функції малої конституції держави. Основною його метою було повернення до існуючої раніше моделі територіальної організації влади, але вже без її роздвоєння на обласному та районному рівнях [75, с. 71]. Однак цей задум не був реалізований. Піврічні дебати та гострі дискусії у Верховній Раді навколо даного Закону завершилися безрезультатно. Відсутність детального, конституційно визначеного розмежування

повноважень Президента і Прем'єр-міністра стали причиною відставки 4 квітня 1995 р. В. Масола з посади голови Уряду. Парламент визнав роботу Кабміну незадовільною, висловивши йому недовіру. Обов'язки голови Кабінету Міністрів було покладено на **Є. Марчука**.

Урешті-решт, боротьба за прийняття Закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» під загрозою проведення всеукраїнського опитування громадської думки щодо довіри громадян до Президента України чи Верховної Ради України, призводить до нестандартного політичного кроку – укладення 8 червня 1995 року *Конституційного Договору між Верховною Радою України і Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України протягом 1995–1996 років* [39]. Таким чином, до прийняття нового Основного Закону держави було знято протистояння між главою держави і парламентом.

Відповідно до цього документа було створено жорстку вертикаль державної виконавчої влади. Президент України став главою держави і главою державної виконавчої влади, яку здійснював через очолювані ним Уряд – Кабінет Міністрів та систему центральних і місцевих органів виконавчої влади. Статтею 24 Договору за Президентом закріплювалися такі повноваження щодо інших органів виконавчої влади: створення, реорганізація і ліквідація міністерств, відомств, інших центральних та місцевих органів державної виконавчої влади; призначення та звільнення з посад керівників цих органів; скасування актів центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, а також актів органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим у разі їх невідповідності Конституції, законам України, а також указам і розпорядженням Президента України. Для проведення реформ Главі держави було надано право видавати укази з питань економічної реформи, не врегульовані чинним законодавством, які мали діяти до прийняття відповідних законів.

Кабінет Міністрів визначався як центральний колегіальний орган державної влади, підпорядкований Президентові України і відповідальний перед ним (стаття 29 Договору). Щодо повноважень Прем'єр-міністра України, то вони зводилися до тези: «організовує і координує роботу Уряду, діючи в межах, визначених Президентом України». 8 червня 1995 р. Прем'єр-міністром України було призначено Є. Марчука.

Обласні та районні ради позбавлялися виконавчих органів, натомисть, знову було відновлено інститут обласних та районних державних адміністрацій. У серпні глава держави затверджує Положення про обласну, Київську, Севастопольську міські державні адміністрації та Положення про районну, районну в містах Києві та Севастополі державну адміністрацію. Голови державних адміністрацій та їх заступники призначалися на посади і звільнялися з посад Президентом України. Відповідно до статті 46 Конституційного Договору головами місцевих

державних адміністрацій призначалися обрані голови обласних і районних рад.

Зважаючи на повноваження Президента, встановлені Договором, Україна стала фактично президентською республікою. Однак Конституційний Договір, який певним чином дозволив зберегти керованість державного механізму, започаткувати цілісність державної політики на основі принципу поділу влади, стимулювати конституційний процес [89], все ж остаточно не розв'язав проблем у стосунках між законодавчою владою та главою держави (виконавчою владою). Тобто існуюча модель державної влади була не оптимальною для проведення політичних та соціально-економічних реформ. Таким чином, на період до прийняття нового Основного Закону держави Конституційний Договір став своєрідним вектором переходу України до президентсько-парламентської форми правління.

На жаль, восени 1994 р. значного загострення знову набуло кримське питання. На півострові на той час існувала специфічна владна побудова, вершину якої очолював президент Ю. Мешков. Він, а також більшість у Верховній Раді Криму були представниками проросійського блоку «Росія». Основним завданням цієї політичної сили, що не приховувала своїх антиукраїнських настроїв, було відокремлення Криму від України. Реалізація даного плану переросла у відкриту конфронтацію між українським парламентом та Верховною Радою Криму, а згодом набула загрозливих політичних форм. Слід віддати належне Президентові та Верховній Раді України, які зробили все можливе для того, щоб не допустити силового розвитку подій на півострові. Врешті-решт протистояння перейшло на внутрішньокримський рівень – між виконавчою та представницькою владою автономії. Верховна Рада Криму, яка уникла розгону, внесла зміни до Конституції та позбавила Мешкова влади. Невдовзі було скасовано й сам пост президента Криму, а кандидатура кримського прем'єра мала проходити процедуру обов'язкового погодження з Києвом. Скориставшись сприятливою політичною ситуацією, Верховна Рада України законом від 17 березня 1995 р. скасувала Конституцію Республіки Крим 1992 року.

Таким чином, з кримської кризи центральна влада вийшла з честю, погасивши сепаратистські устремління окремих проросійських налаштованих політиків та посиливши владу Києва на півострові.

Як слушно зазначив Л. Кучма, «...ще більш серйозним випробуванням кримська криза стала для української держави і суспільства, для громадянської стабільності в країні, для її цілісності та єдності. Нам вдалося врегулювати ситуацію виключно політичними механізмами, показавши всьому світові, що Українська держава дієздатна» [49, с. 109].

Важливим зовнішньополітичним досягненням того періоду було прийняття України у вересні 1995 р. до Ради Європи.

1.9.3. Конституційна модель організації влади та державного управління (1996–2004)

Новітній етап еволюції державного механізму пов'язаний з прийняттям 28 червня 1996 р. *Конституції України*. Вона стала об'єктивним, закономірним результатом становлення та розвитку державності України, логічним продовженням української політико-правової думки від «Руської правди» Ярослава Мудрого, юридичного кодексу «Правда Ярославичів», Конституції Пилипа Орлика, Конституції УНР і Декларації про державний суверенітет. Конституція заклала засади державного устрою України, утвердження реальної демократії, багатоукладності, ідейного плюралізму, піднесла міжнародний авторитет нашої держави. З прийняттям Основного Закону і реалізацією його норм державне будівництво перейшло в якісно нову фазу – від оформлення засад національної державності та утвердження її зовнішніх атрибутів до поглиблення структурної та функціональної реформи державного управління [60].

Правда, до суттєвого недоліку можна віднести процедуру прийняття Конституції. Адже загальноприйнятою демократичною практикою є всенародне обговорення проектів конституцій та їх затвердження спеціально обраними конституційними зборами або референдумом. Всенародне прийняття Основного Закону означало б надання українському народу реальної можливості обрати свій шлях посередництвом усвідомленого вибору того суспільного устрою, який влаштовує більшість [14]. Саме такий шлях прийняття Конституції і був запропонований Президентом Л. Кучмою, який оголосив свій намір призначити Всеукраїнський референдум з питання затвердження Основного Закону України на 25 вересня 1996 р. Відповідний Указ Главою держави був підписаний 26 червня. Саме він змусив Верховну Раду віднаходити компроміс і прискорив конституційний процес. Після двох діб напруженої безперервної роботи, в тому числі бурхливої ночі без сну, під ранок 28 червня 1996 р. парламент нарешті прийняв Конституцію України – Основний Закон суверенної держави. Її прийняття стало знаменною віхою в історії України, що відобразила вікову волю та прагнення українського народу до власної національної державності, його національну ідею та ментальність.

Конституція України значною мірою стала продовженням вітчизняних державотворчих традицій, втіливши найкращі на той час досягнення національної та світової наукової конституційної думки і практики конституційного будівництва. У ній вперше юридично закріплено якісно новий державний та суспільний лад, демократичний за своєю суттю. Зокрема народ проголошувався не лише носієм суверенітету і єдиним джерелом влади, але й уперше здобув право здійснювати її безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

Конституція запровадила нову економічну систему через закріплення приватної, державної та комунальної форм власності. Для громадян Основний Закон цінний тим, що понад 57 статей захищають їх громадянські і політичні права і свободи. Уперше в багатовіковій історії України головний правовий документ держави визначив організацію державної влади, що здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Згідно зі ст. 102 Конституції *Президент України* є главою держави й виступає від її імені. Він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності держави, дотримання Конституції, прав і свобод людини і громадянина. Але на відміну від Конституційного Договору він не є главою виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (ст. 113). Його роботою керує Прем'єр-міністр, який спрямовує її на виконання Програми діяльності уряду, схваленої парламентом. Уряд відповідальний перед Президентом та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України. Кабінет Міністрів за новою Конституцією отримав значно більше функцій та повноважень. Вони пов'язані із забезпеченням державного суверенітету та економічної самостійності України, здійсненням внутрішньої та зовнішньої політики держави, формуванням та виконанням державного бюджету, забезпеченням рівних умов розвитку всіх форм власності, здійсненням управління об'єктами державної власності, забезпеченням обороноздатності, національної безпеки та громадського порядку в державі.

Відповідно до Основного Закону виконавчу владу в областях і районах здійснюють *місцеві державні адміністрації* (ст. 118), тобто, виконавча вертикаль залишилася незмінною, натовість, представницькі органи – обласні, районні ради віднесено до органів місцевого самоврядування (ст. 140). Їх голови обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради.

Тобто знову відбувалося розмежування влад на місцевому рівні. Суттєвою відмінністю нинішніх рад від радянських була відсутність у них виконавчих органів. Здійснення виконавчо-розпорядчих функцій на місцевому рівні покладається на місцеві державні адміністрації (районні, обласні).

На жаль, Конституція не позбавлена окремих недоліків, що стали наслідком процедури її прийняття. Політичні компроміси, що відкрили шлях до ухвалення Конституції, та поспіх спричинили низку серйозних суперечностей деяких положень Основного Закону та заклали передумови потенційного конфлікту між головними суб'єктами політичної влади України. Зазначені вади взаємодії інститутів державної влади негативно впливали й на економічні показники.

Протягом 1995–1996 рр. спостерігалось стабільне падіння виробництва та рівня життя населення. Так, на початок 1996 р. валовий внутрішній продукт склав усього близько 43 відсотків рівня 1990 р. Все це змусило Президента піти на рішучі кадрові зміни. 27 травня 1996 р. Є. Марчук був звільнений з посади Прем'єр-міністра України. Наступного дня новим Прем'єром став **Павло Лазаренко**, який до цього обіймав посаду Першого віце-прем'єр-міністра України.

До позитивів того непростого періоду слід віднести певні успіхи у сфері фінансів. Протягом 1995–1996 рр. завдяки енергійним зусиллям Національного банку України, очолюваного В. Ющенком, удалось зупинити постійне падіння купоно-карбованця, що було необхідною передумовою для здійснення грошової реформи. 2 вересня 1996 р. було запроваджено національну грошову одиницю гривню, що стала важливим атрибутом державності та кроком до оздоровлення і стабілізації фінансової системи держави. Створилися передумови виходу з економічної кризи, хоча ці позитивні тенденції Кабінет Міністрів так і не зумів закріпити та розвинути, допустивши у своїй роботі суттєві прорахунки. Саме це констатував Глава держави при оголошенні свого щорічного Послання Верховній Раді в березні 1997 року.

Врешті, під впливом зазначених процесів та прямих звинувачень Прем'єр-міністра П. Лазаренка в корупційних діях Президент своїм Указом від 2 липня 1997 р. звільняє його із займаної посади. Новим Прем'єр-міністром 16 липня цього ж року призначається **Валерій Пустовойтенко**. Надзвичайно серйозним випробуванням для нового уряду стала світова фінансова криза 1997–1998 рр., яка за оцінками фахівців набула ознак глобальної катастрофи. Спільними зусиллями Президента, Кабінету Міністрів, Національного банку України вдалося вийти з неї із значно меншими втратами, ніж Росії, Білорусі та іншим країнам СНД. Хоча за короткий період гривня знецінилася вдвоє.

Спроби зміцнення виконавчої влади і пристосування чинної управлінської системи до потреб суспільних трансформацій у перехідний період вітчизняної історії, що виявилися невдалими, зумовили потребу в радикальній зміні неефективної системи державного управління через проведення широкомасштабної *адміністративної реформи*. У 1997 р. Указом Президента України була створена Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, яку очолив Л. Кравчук. Комісія підготувала Концепцію адміністративної реформи, яка була схвалена в березні 1998 р. Головною її метою є поетапне створення такої системи державного управління, яка відповідає би стандартам демократичної правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою. Вона має бути прозорою для суспільства, науково обґрунтованою і адекватною за витратами фінансово-економічному стану держави.

Однак подальші дії Президента та його оточення показали, що справжньої заінтересованості у реалізації основних положень Концепції не спостерігалось. Натомість була імітація реформ у формі зміни назв окремих центральних органів виконавчої влади та кадрових перестановок, а також посиленої указотворчості Л. Кучми. Держкомісія з проведення адмінреформи фактично перестала функціонувати – протягом 1999 р. відбулося лише одне її засідання. Через неодноразове президентське вето так і не був уведений в дію Закон про Кабінет Міністрів України, тричі ухвалений Верховною Радою України. В умовах відсутності закону діяльність Уряду регулювалася 440 законами, повноваження Прем'єр-міністра визначалися

250 законами [50]. Адміністрація Президента поступово перетворилася на «паралельний уряд», що за владно-розпорядчими функціями фактично зрівнявся з Кабінетом Міністрів, отримавши від Л. Кучми неконституційні повноваження. При цьому суттєвою відмінністю між ними було те, що Уряд був відповідальним за свою діяльність перед Президентом і Верховною Радою, тоді як Адміністрація жодної відповідальності за свої дії не несла. Користуючись відсутністю базових законів, 15 грудня 1999 р. Президент видає три укази про реформування Кабінету Міністрів України. Тобто замість адміністративної реформи у країні відбувалася адміністративна боротьба за владу, зумовлена майбутніми виборами.

Із прийняттям Основного Закону конституційний статус отримало *місцеве самоврядування*, яке стало однією із засад конституційного ладу України. У розвиток конституційних положень 21 травня 1997 р. було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який визначив систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Зважаючи на специфіку Києва як столиці України та з метою визначення його спеціального статусу, особливостей здійснення у місті виконавчої влади та місцевого самоврядування, 15 січня 1999 р. прийнято Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ». Особливістю здійснення виконавчої влади у місті Києві є те, що міська та районні державні адміністрації паралельно виконують функції державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування. При цьому голови цих держадміністрацій призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України. Особливим правовим статусом наділений Київський міський голова, який обирається шляхом прямих виборів, відповідно до Закону «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», і займає посаду голови Київської міської державної адміністрації – органу державної виконавчої влади.

14 січня 1998 р. вступив у силу Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Уперше у виборчій практиці України застосовувалася нова виборча система виборів депутатів районної та обласної ради – мажоритарна система відносної більшості за багатомандатними виборчими округами.

29 березня 1998 р. відбулися вибори до Верховної Ради України та до місцевих рад, міських, селищних і сільських голів. Відповідно до нового Закону «Про вибори народних депутатів України» вперше в сучасній історії нашої держави парламентські вибори проходили за принципово новою змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою. Це дозволило громадянам України обирати не тільки між окремими кандидатами в депутати, а й між політичними партіями та їх блоками. З 450 депутатів парламенту 225 було обрано в одномандатних виборчих округах, а 225 – за списками від політичних партій та виборчих партійних блоків у багатомандатному

загальнодержавному виборчому окрузі на основі пропорційного представництва. Вперше було застосоване так зване «позитивне» голосування та правило відносної більшості. Таким чином, новий виборчий закон став суттєвим кроком у напрямі політичного структурування українського суспільства і становлення багатопартійної системи – важливих чинників демократизації політичної системи та розвитку громадянського суспільства. Хоча, об'єктивно, повної структуризації парламенту після проведення перших на нових засадах виборів не могло статися. Обрання Верховної Ради на основі змішаної системи було лише першим кроком на цьому шляху та заклало основу для розвитку зазначених політичних процесів.

Відповідно до Конституції України 21 жовтня 1998 р. Верховною Радою Автономної Республіки Крим була прийнята *Конституція Автономної Республіки Крим*, затверджена парламентом України 23 грудня того ж року, яка юридично закріпила статус і повноваження автономії – невід'ємної складової частини України. Представницьким органом АРК визначена Верховна Рада АРК, а виконавчим – Рада міністрів АРК. З метою сприяння виконанню в АРК повноважень, покладених на Президента України, відповідно до Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» функціонує державний орган – *Представництво Президента України* в цій республіці. Представництво створюється Главою держави і безпосередньо йому підпорядковується.

У розвиток конституційних положень 9 квітня 1999 р. було прийнято Закон України «Про місцеві державні адміністрації», який остаточно розмежував повноваження між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на місцевому рівні. Після прийняття цього законодавчого акта організація влади на місцевому рівні отримала остаточне оформлення. Так, голови місцевих держадміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України. Обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за їх діяльністю.

Отже, **можна дійти висновку: в Україні закладено конституційні основи територіальної організації влади на місцевому рівні та законодавчо закріплено функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, хоча, безумовно, пошук оптимальної форми організації публічної влади ще триватиме.**

Важливою подією політичного життя держави стали вибори Президента України в жовтні 1999 року. Перший тур, в якому брали участь тринадцять кандидатів (О. Базиліук, Н. Вітренко, М. Габер, Ю. Кармазін, В. Кононов, Ю. Костенко, Л. Кучма, Є. Марчук, О. Мороз, В. Онопенко, О. Ржавський, П. Симоненко, Г. Удовенко), не виявив переможця. 14 листопада 1999 р. у результаті повторного голосування Президентом України на повторний строк обрано **Леоніда Кучму**, який, одержавши 15 870 722 голоси виборців, що взяли участь у голосуванні, переміг кандидата від КПУ П. Симоненка.

Після того як Верховна Рада відхилила кандидатуру В. Пустовойтенка на посаду Прем'єр-міністра України, 22 грудня 1999 р. новим Прем'єром став **Віктор Ющенко**. У грудні цього ж року були прийняті важливі рішення, спрямовані на запровадження нової концепції державного управління, створення більш ефективної системи виконавчої влади, підвищення керованості суспільно важливих процесів, реформування державної служби, зменшення чисельності управлінського апарату. Початок 2000 р. було ознаменовано неординарною політичною подією – парламентською «оксамитовою революцією», яка завершилася зміною керівництва Верховної Ради України та створенням нової правоцентристської парламентської більшості. Ліві сили вперше за всі роки української Незалежності стали у Верховній Раді меншістю. Представників усіх лівих фракцій було відсторонено від керівних парламентських посад, а їх місця зайняли народні депутати, які підтримували курс на поглиблення ринкових реформ. Така політична трансформація політичних сил усередині українського парламенту відразу дала суттєві позитивні результати. Найперше, налагодилася конструктивна співпраця Верховної Ради із Кабінетом Міністрів. Це дало змогу без зволікань і політичної конфронтації, що було неодмінним атрибутом процесу проходження майже всіх законопроектів під час попереднього лівого керівництва парламенту, прийняти цілий ряд законів, необхідних для реформування соціально-економічних відносин.

Як результат, у 2000 р., вперше за останнє десятиліття в Україні спостерігався економічний прогрес. Відбулося реальне зростання валового внутрішнього продукту, що зріс на 5,8 відсотка. Такі успіхи, що набули системного характеру, пов'язані з роботою уряду, очолюваного Прем'єр-міністром України В. Ющенком з грудня 1999 р. до травня 2001 року. Зазначимо, що за роки економічної кризи (1991–1999) ВВП України скоротився в 2,5 раза; обсяги промислової продукції – майже в 1,9; сільського господарства – у 2,1; грошові доходи населення впали в 3,7; інвестиції в основний капітал – у 4,5 раза [23].

Слід також відзначити позитивні тенденції, характерні для першого етапу адміністративної реформи (1997–2001). За цей період було структурно реорганізовано та оптимізовано систему центральних органів виконавчої влади, змінено субординацію, впорядковано функції та повноваження її органів. Кабінет Міністрів приступив до виконання лише йому властивих функцій: виробляти та організовувати реалізацію державної політики. Відповідно до цього було реформовано його склад, реорганізовано апарат, запроваджено нові форми, процедури та стандарти роботи. Важливим кроком щодо оптимізації діяльності Кабінету Міністрів стало створення *урядових комітетів*. Запровадження цих робочих органів підвищило ефективність роботи уряду, якість проектів законодавчих актів, прийнятих урядових рішень, сприяло політичній узгодженості рішень, поліпшило координацію зусиль центральних органів виконавчої влади у формуванні та здійсненні державної політики. Посилилася провідна роль міністерств як головних суб'єктів вироблення і реалізації державної політики у відповідних галузях і сферах діяльності та міністрів – у

формуванні державної політики, вони набули статусу політичних діячів. Інші центральні органи виконавчої влади зосередили свою роботу на аналізі, плануванні та організації соціально-економічного розвитку у сферах, що входять до їхньої компетенції. Запровадження інституту державних секретарів заклало основи для чіткого розмежування політичних та адміністративних функцій найвищих посадових осіб держави.

Важливим чинником забезпечення верховенства Основного Закону в усіх сферах життєдіяльності держави стало прийняття 16 жовтня 1996 р. Закону «Про Конституційний Суд України». Відповідно до нього *Конституційний Суд України* розпочав свою діяльність 1 січня 1997 року. До повноважень цього єдиного в державі органу конституційної юрисдикції належить вирішення питань про відповідність законів та інших правових актів Конституції (конституційність) та офіційне тлумачення Основного Закону та законів України. Конституційний Суд складається з вісімнадцяти суддів, яких у пропорційній кількості (по шість) призначають Президент, Верховна Рада та з'їзд суддів України. Рішення, ухвалені Конституційним Судом, є обов'язковими до виконання, остаточними і не можуть бути оскаржені.

Суттєві кроки були здійснені у проведенні широкомасштабної *судової реформи*. Прийняті у 2001 р. відповідно до Конституції нові Кримінальний, Земельний, Цивільний кодекси України стали основою реформування всієї судової системи і судочинства. При цьому розширення повноважень судів здійснюється, насамперед, щодо забезпечення охорони прав і свобод громадян. У лютому 2002 р. Верховна Рада України здійснила вирішальні кроки на складному шляху судово-правової реформи, прийнявши довгоочікуваний Закон «Про судоустрій України». З прийняттям цього закону вирішено цілу низку питань щодо організації судової влади як самостійної гілки державної влади, забезпечення діяльності судів, здійснення суддівського самоврядування як однієї з найважливіших гарантій забезпечення незалежності судів і суддів [37]. В Україні створено єдину судову систему судів загальної юрисдикції у складі місцевих, апеляційних, вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України. Визначено дволанкову систему касаційних судів шляхом утворення Касаційного суду України і залишено право на звернення з повторною касацією до Верховного Суду України.

Передбачається створення ще однієї ланки спеціалізованих судів – адміністративних судів на чолі з Вищим адміністративним судом. Вони мають забезпечити розгляд претензій громадян щодо діяльності (бездіяльності) державних органів влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Важливим завданням, яке стоїть перед судовою системою нашої держави з точки зору інтересів суспільства, є реалізація втілення в судочинство основних засад, визначених ст. 129 Конституції України, його реформування шляхом законодавчого забезпечення принципу рівності всіх учасників процесу перед законом і суспільством [8].

Щодо кадрової політики, то слід зауважити, що її загальна незбалансованість у роки Незалежності була чи не головним чинником соціально-

економічної кризи в державі. Так за останні одинадцять років **Віктор Янукович** став десятим Прем'єр-міністром України. Протягом 1991–2001 рр. змінилося 15 перших віце-прем'єрів, 47 віце-прем'єрів, по 6–8 разів змінювалися керівники багатьох міністерств і відомств [60].

Звичайно, конституційний процес в Україні з прийняттям нової Конституції не завершився. Адже, хоча Основний Закон й закріпив нову модель організації державної влади, засновану на класичних засадах її поділу на три гілки, все ж за межами конституційного вирішення ще залишилося багато питань організації діяльності органів державної влади щодо здійснення ними державних функцій.

Ініціатива щодо порушених питань виходила від Президента України, на думку якого, державний устрій, затверджений Конституцією, є недосконалим [49, с. 119]. Це стосується ідеї запровадження в Україні двопалатного парламенту. На думку глави держави, його функціонування на основі верхньої палати – представників регіонів, обраних від усіх територій за принципом рівного представництва, підвищило б роль регіонів, зменшило кількість непродуманих, популістських рішень, притаманних однопалатному парламенту. На вирішення цього та інших державної ваги питань було спрямовано проведення Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, проголошеного Указом Президента України від 15 січня 2000 року.

Європейські інституції із занепокоєнням сприйняли ідею проведення референдуму в Україні. Зокрема, Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) у зведеному висновку констатувала, що «цей референдум не має і не може мати характеру юридично зобов'язального конституційного референдуму... Загалом схвалення пропозицій, винесених на референдум, порушить баланс повноважень між Президентом і Парламентом». Парламентська Асамблея Ради Європи (ПАРЄ) висловила «занепокоєння можливими для принципу поділу влади наслідками – різким зруйнуванням системи стримувань і противаг між інститутами влади, що має на меті суттєве зміцнення ролі Президента і суттєве послаблення ролі Парламенту» та звернулася до Президента України з «настійним проханням відкласти проведення референдуму доти, доки буде ухвалено новий закон про порядок проведення референдумів» [40].

Незважаючи на такі серйозні застереження, 16 квітня 2000 р. референдум усе ж відбувся. Розчарувавшись у спроможності Верховної Ради приймати закони, спрямовані на проведення рішучих і глибоких змін у суспільстві, та сподіваючись на посилення дієздатності державної влади, більшість громадян України підтримала запропоновані референдумом питання. За його результатами Верховній Раді необхідно було внести зміни до Конституції щодо запровадження двопалатного парламенту. Передбачалося, що він складатиметься з двох палат – Палати регіонів і Державних зборів, формуватиметься за європейською моделлю: в нижній палаті має бути 300 народних депутатів, обраних на пропорційній основі; у верхній – по три представники від адміністративно-територіальних одиниць.

ниць (Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя). Президент матиме право дострокового припинення повноважень Державних зборів у разі, якщо протягом місяця не сформовано постійно діючу парламентську більшість, до 1 грудня не затверджено підготовлений і поданий Кабінетом Міністрів у встановлені строки Державний бюджет на наступний календарний рік, протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад нового КМУ.

Імплементація питань, винесених на референдум, стала, по суті, епіцентром нового політичного протистояння у Верховній Раді, лінія якого вже не проходила відповідно до недавно сформованої парламентської більшості та меншості, а визначалася народними депутатами, лідерами політичних партій з точки зору політичних перспектив нової системи стримувань і противаг та дієздатності гілок державної влади. Побоюючись звуження повноважень парламенту та посилення президентської влади, Верховна Рада так і не вирішила питання щодо втілення в життя результатів суперечливого референдуму 2000 року.

Вибори до Верховної Ради України, що відбулися у березні 2002 р., як і попередні, за змішаною пропорційно-мажоритарною системою, стали новою віхою розвитку парламентаризму та демократії. Адже вперше в новітній українській історії політичні сили, що уособлювали демократичну опозицію, за результатами виборів у багатомандатному виборчому окрузі отримали більшість голосів. Виборчий блок «Віктора Ющенка «Наша Україна», здобувши загалом по Україні 23,57 відсотки голосів виборців, отримав 70 депутатських мандатів, виборчий блок Юлії Тимошенко (7,25%) – 22. У той час як провладні сили – виборчий блок політичних партій «За єдину Україну!» отримав 11,79% голосів (35 депутатських місць), СДПУ(о) – 6,27% (19). І якби не мажоритарні вибори, на яких представники блоку «За єдину Україну!» отримали 66 мандатів, то представництво провладних партій у Верховній Раді було би проблематичним.

Ще один знаковий результат виборів – відчутне зниження впливу лівих сил. Зокрема комуністи вперше з 1990 р. не стали переможцями, отримавши всього 64 депутатських мандати, з яких лише 5 в одномандатних округах (1998 р.– 33) [10].

На жаль, подальші події у парламенті не набули позитивного розвитку, було утрачено реальний шанс уперше в новітній історії сформувати політично відповідальну владу. Замість формування потужної правоцентристської коаліції, яку могли б скласти проурядові партії та блок «Наша Україна», провладні партії вдалися до перегляду результатів всенародного волевиявлення та формування більшості без участі демократичної опозиції. Не виявивши належної гнучкості, схильності до конструктивного діалогу із силою, яку підтримало більшість населення України, вони пішли на створення ситуаційної центристської більшості із 226 депутатів – механічного угруповання різновекторних за спрямованістю власних інтересів сил. Очевидно, що політична коаліція, створена на основі блоку «За єдину

Україну», що не отримав підтримки у суспільстві, втратила можливість претендувати на силу, яка може наполегливо й послідовно відстоювати стратегічні пріоритети суспільного прогресу – конструктивну європейську та євроатлантичну інтеграцію, основні засади європейської демократії, поглиблення ліберальних основ ринкових перетворень.

У листопаді 2002 р. дев'ять фракцій більшості у Верховній Раді підтримали кандидатуру **Віктора Януковича** – голову Донецької облдержадміністрації на посаду Прем'єр-міністра України, яку до цього посідав Анатолій Кінах. Згодом 25 грудня було утворено коаліційний уряд, який разом із парламентською більшістю підписав політичну угоду про співпрацю та солідарну відповідальність. Після утворення дійового трикутника: Президент – парламентська більшість – коаліційний уряд в Україні вперше було закладено політичні умови для реальних, динамічних економічних та соціальних перетворень.

Підбиваючи підсумки попереднього періоду демократичної трансформації України, слід зазначити, що об'єктивно постало питання здійснення конституційної реформи, в основі якої – зміна повноважень Президента і парламенту України в частині формування уряду із трансформацією форми правління з президентсько-парламентської у парламентсько-президентську. Щодо конституційної реформи впродовж 2003 р. точилися гострі дискусії. Прагнучи вивести обговорення політичної реформи з кола протистояння полярних політичних сил, Президент Л. Кучма своїм Указом від 6 березня 2003 р. виніс обговорення законопроекту про внесення змін до Конституції України на всенародне обговорення, яке мало тривати протягом двох місяців. Апелюючи до широких верств громадськості, глава держави намагався досягти двох цілей. Перша – формування справжніх засад політичної відповідальності, що дає змогу розмежувати провладні сили та опозиції. Друга – зближення параметрів політичної системи України зі стандартами Європейського Союзу [48]. Але окремі зміни до Основного Закону не були сприйняті українським суспільством, а тому не мали реальних шансів на проходження у Верховній Раді. Це стосується двопалатного парламенту, прямої дії результатів всеукраїнського референдуму, процедури призначення та звільнення з посад керівників силових відомств та голів місцевих державних адміністрацій, проведення президентських, парламентських та місцевих виборів протягом одного року.

Зважаючи на ситуацію, Президент України пішов на певні компроміси, зокрема відмовився від концепції двопалатного парламенту, скорочення кількості депутатів. Розраховуючи на політичний компроміс стосовно проведення реформи, глава держави зняв власний законопроект змін до Конституції. Але й новий законопроект, запропонований парламентською більшістю та підтриманий комуністами, не привів до компромісу, адже окремі його положення зустріли гостре несприйняття опозиційних сил. Найперше, це стосується обрання Президента України Верховною Радою, продовження повноважень народних депутатів на один рік, можливості народним де-

путатам обіймати посади членів Кабінету Міністрів. Як і слід було очікувати, винесення даного законопроекту 24 грудня 2003 р. призвело до запеклого протистояння та навіть непарламентських методів боротьби у стінах Верховної Ради, до зростання напруги в суспільстві. Розпочалася парламентська криза, що на тривалий час паралізувала роботу законодавчого органу. Під тиском демократичних опозиційних сил автори поправок до Конституції відмовилися від окремих несприйнятливих положень і винесли новий законопроект на голосування 8 квітня 2004 р. Однак цей законопроект про внесення змін до Конституції, проти якого різко виступали парламентські фракції «Нашої України» та БЮТ, не набрав необхідних 300 голосів і був відхилений.

Реальне життя гостро потребує подальших системних змін, які забезпечили би надійні інституційно-правові гарантії суспільної стабільності, сприяли прискоренню соціально-економічного розвитку, створили механізми поглиблення демократії, цивілізованого діалогу між владою та опозицією, мінімізували негативний вплив корпоративних інтересів та амбіцій політичних сил і груп політичної еліти. Зокрема, йдеться про демократизацію політичної системи загалом, гармонізацію взаємодії гілок влади, зміцнення реального народовладдя, багатопартійної системи з виокремленням кількох потужних партій, спроможних брати на себе відповідальність за ефективне функціонування публічної влади.

1.9.4. Сучасна система організації публічної влади України (2004–2008)

Драматичними виявилися вибори третього Президента України у 2004 р. Перший тур 31 жовтня, в якому брала участь рекордна кількість кандидатів – двадцять чотири (О. Базиліук, Б. Бойко, М. Бродський, Н. Вітренко, В. Волга, М. Грабар, І. Душин, Ю. Збітнєв, А. Кінах, Р. Козак, С. Комісаренко, Д. Корчинський, В. Кривобоков, О. Мороз, В. Нечипорук, О. Омельченко, О. Ржавський, М. Рогожинський, П. Симоненко, Л. Черновецький, А. Чорновіл, В. Ющенко, О. Яковенко, В. Янукович), не виявив переможця.

У повторному голосуванні (21 листопада) брали участь два кандидати, які одержали найбільшу кількість голосів виборців: В. Ющенко (11 125 395 голосів, або 39,87 відсотка виборців, які взяли участь у голосуванні) і В. Янукович (10 969 579 – відповідно 39,32 відсотка). Переможця не було визначено (Ющенко переміг у сімнадцяти регіонах, а Янукович – у десяти). Причиною стали випадки масового порушення виборчого законодавства. Після другого туру ЦВК оприлюднила результати голосування, згідно з якими В. Янукович набрав 49,46 відсотків голосів виборців, В. Ющенко – 46,61. Президентом України був оголошений В. Янукович, проте висновки ЦВК виявилися сфальсифікованими та такими, що не відображали волю виборців. Відтепер політична боротьба перейшла на майдани та вулиці України – розпочалася *Помаранчева революція* (від кольору символіки опозиції). Епіцентром протистояння став Київ, а майдан Неза-

лежності, де проходила акція громадської непокори, перетворився на всенародний форум, до якого була прикута увага всієї світової спільноти, яка небайдуже спостерігала за розвитком подій в Україні. Сотні тисяч громадян України у помаранчевих кольорах з'їхалися до столиці, щоб відстояти обраного народного Президента Віктора Ющенка, одночасно по всій країні розпочалися акції протесту. Був оголошений Всеукраїнський політичний страйк та створено *Комітет національного порятунку*, органи місцевого самоврядування західних та центральних регіонів почали приймати рішення щодо невизнання оприлюднених ЦВК результатів виборів та оголошували Президентом В. Ющенка. У відповідь у Донбасі було проведено окремі сепаратистські акції, зокрема започаткована спроба створення т. зв. Південно-Східної автономії у складі федеративної України, яка усе ж не набула реального втілення.

Українська держава вступила у серйозну політичну кризу. З метою врегулювання у Києві відбулося декілька засідань «круглого столу» та перемовин за участю Президента України Л. Кучми, Голови Верховної Ради України В. Литвина, Президента Польщі А. Кваснєвського, Президента Литви В. Адамкуса, Верховного представника ЄС з питань спільної зовнішньої політики і безпеки Х. Солани, Генерального секретаря ОБСЄ Я. Кубіша, голови Державної Думи Російської Федерації Б. Гризлова та кандидатів на пост Президента України В. Ющенка і В. Януковича.

Активізувався парламент України – справжній осередок демократії серед вищих органів держави. 27 листопада на позачерговому засіданні Верховна Рада прийняла постанову, якою результати повторного голосування, що відбулося з порушеннями виборчого законодавства і не відображало повною мірою волевиявлення народу, були визнані недійсними, а також висловлена недовіра ЦВК у зв'язку з неналежним виконанням нею обов'язків.

1 грудня Верховна Рада України 229 голосами висловила недовіру Кабінету Міністрів України, очолюваному В. Януковичем. Слід зазначити, що учасники акції громадської непокори заблокували приміщення Кабінету Міністрів України, Адміністрації Президента України, паралізувавши їх роботу.

3 грудня Верховний Суд України, після 5-денного розгляду, ухвалив історичне рішення, яким результати другого туру президентських виборів визнав неправомірними та зобов'язав ЦВК провести повторне голосування по двох кандидатах у Президенти – В. Ющенку і В. Януковичу 26 грудня.

Зважаючи на рішення Верховного Суду України, Верховна Рада України прийняла рішення, які значною мірою зняли напругу в державі. 8 грудня відбувся своєрідний акт примирення української спільноти, єдності та соборності держави. **402-ма голосами народних депутатів був прийнятий пакет законів «Про внесення змін до Конституції України», «Про зміни до Конституції щодо удосконалення системи самоврядування» та Закон «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року».** Внесені зміни до Основного Закону фактично перетво-

ривали Україну на парламентсько-президентську республіку та мали суттєво розширити повноваження місцевого самоврядування.

Прийняті зміни до виборчого законодавства та затвердження нового складу Центральної виборчої комісії були спрямовані на мінімізацію зловживань під час проведення виборів. Фактично для проведення повторного голосування 26 грудня були створені оптимальні умови. Важливою новацією цих виборів стали теледебати між двома фіналістами президентських перегонів. Безпрецедентний факт – ці теледебати (20 грудня), спостерігала рекордна кількість телеглядачів – 89 відсотків.

26 грудня на повторному голосуванні перемогу здобув лідер опозиції **Віктор Ющенко**, який, набравши майже 52 відсотка голосів виборців, майже на вісім відсотків випередив В. Януковича. Особливо зросла перевага Ющенка у центральних та північних регіонах України: у місті Києві, Вінницькій, Київській, Сумській, Черкаській, Чернігівській, Полтавській, Кіровоградській областях. Утім, за Януковича віддали свої голоси жителі південно-східних регіонів України: Донецької, Луганської, Харківської, Миколаївської, Одеської областей, Автономної Республіки Крим.

Листопадово-груднева Помаранчева революція пройшла напрочуд мирно, без застосування сили, продемонструвала толерантність українського народу. Україна здобула симпатиків у всьому світі. Потрібно віддати належне й Президентові Л. Кучмі за те, що він не піддався пораді застосувати збройну силу проти мирних демонстрантів.

Указами Президента Л. Кучми від 5 січня 2005 року В. Янукович був звільнений з посади Прем'єр-міністра, відповідно була прийнята відставка Кабінету Міністрів України.

10 січня 2005 року Центральна виборча комісія оголосила переможцем президентських виборів В. Ющенка, який набрав 51,99 відсотка голосів виборців. За В. Януковича проголосувало 44,2 відсотка.

Але 14 січня команда кандидата В. Януковича звернулася до Верховного Суду України з вимогою оскарження рішення ЦВК і визнання результатів переголосування 26 грудня недійсними. Остаточна крапка затяжного виборчого марафону була поставлена у ніч з 19-го на 20-те січня, коли Верховний Суд відмовив у задоволенні скарги В. Януковича.

23 січня у стінах Верховної Ради України, за присутності високих зарубіжних гостей із 64 країн світу, пройшла інавгурація нового Президента України. Склавши присягу на вірність Українському народові, Віктор Ющенко офіційно вступив на пост Глави держави.

Своїми першими указами Президент України призначив виконуючим обов'язки Прем'єр-міністра України улюбленицю Майдану Юлію Тимошенко, реорганізував Адміністрацію Президента України у Секретаріат Президента України.

4 лютого Верховна Рада України рекордною кількістю голосів (373) дала згоду на призначення **Юлії Тимошенко** Прем'єр-міністром України, після чого Президент України підписав відповідний указ. Безпосередньо

у сесійній залі парламенту Глава держави підписав укази про призначення членів нового Кабінету Міністрів та нових голів облдержадміністрацій. На вечірньому засіданні Верховна Рада затвердила Програму діяльності нового українського Уряду «Назустріч людям».

Отже, в Україні сталася важлива історична подія – створено уряд народної довіри, до якого увійшли представники різних політичних сил, що мали впроваджувати у життя програму, з якою В. Ющенко йшов на вибори.

До важливих справ цього періоду можна віднести спроби проведення *адміністративної реформи*, що виявилися несистемними. Зокрема, вони зачепили лише центральні органи виконавчої влади в частині їх оптимізації з посиленням ролі міністерств та підвищенням відповідальності міністрів. Ініційована віце-прем'єр-міністром з питань адмінреформи Р. Безсмертним *територіальна реформа*, що мала завершитися до кінця 2006 р., на жаль, не була втілена у життя. Адже щодо стратегії її проведення не було єдності навіть серед членів однієї урядової команди, не кажучи про опозицію. Проект Закону «Про територіальний устрій України» так і не дійшов до розгляду Верховною Радою, що стало підставою для відставки з посади Р. Безсмертного. Адміністративно-територіальна реформа була відкладена чинною владою до кращих часів.

На жаль, і в інших питаннях помаранчева команда виявила неспроможність до злагодженої конструктивної праці. Наслідком цього стала відставка на початку вересня Прем'єр-міністра Ю. Тимошенко. Президент пояснив своє рішення неузгодження дій між гілками влади і прорахунками у роботі Уряду (бензинова, цукрова кризи тощо). Цей крок Глави держави вніс глибоку тріщину у єдність помаранчевої коаліції.

22 вересня 2005 р. Прем'єр-міністром України став **Юрій Єхануров**. Досягненням Уряду у цей період можна вважати надання Україні Євросоюзом статусу країни з ринковою економікою, скорочення вдвічі темпів інфляції порівняно з першою половиною 2005 року. До прорахунків слід віднести газовий конфлікт з Росією, труднощі з експортом м'ясних і молочних продуктів, металу в Російську Федерацію.

З початку 2006 р. набрали чинності ухвалені 8 грудня 2004 р. зміни до Конституції, що передбачали перерозподіл повноважень між парламентом і Президентом та перехід до парламентсько-президентської форми державного правління. Однак, виходячи з того, що у цілому конституційні зміни порушували баланс розподілу повноважень між гілками влади та не досягали заявленої мети – встановлення збалансованої та дієздатної системи державного управління, передбачалося, що у повному обсязі вони будуть реалізовані після скликання нового складу Верховної Ради, обраної у березні 2006 року.

Парламентські вибори, що відбулися у березні 2006 р., дали ще один шанс помаранчевим (БЮТ, «Наша Україна», СПУ) сформувати владу. Однак результатом затяжних перемовин став перехід О. Мороза на бік В. Януковича. Після цього кроку лідера соціалістів, розстановка сил у пар-

ламенті змінилася кардинально. Лідер соціалістів отримав пост Голови Верховної Ради, а помаранчеві сили залишилися у меншості. Логічно, що 4 серпня 2006 р. було сформовано коаліційний уряд з представників парламентської «Антикризової коаліції» (Партії регіонів, СПУ, КПУ), який знову очолив Віктор Янукович.

Подальші дії правлячої коаліції, котра без проведення широкої публічної дискусії в українському суспільстві стала заповзято запроваджувати суперечливі зміни поспішної та незавершеної конституційної реформи 2004 р., спровокували чергову політичну кризу. Її кульмінацією стало прийняття 21 грудня 2006 р. Закону України «Про Кабінет Міністрів України», що суттєво обмежив повноваження Президента щодо виконавчої влади, а також міграція народних депутатів із опозиційної фракції до фракції більшості. У відповідь Президент В. Ющенко вдався до безпрецедентного кроку в новітній історії – видання 2 квітня 2007 р. Указу про розпуск Верховної Ради України та призначення позачергових парламентських виборів. Після низки непереконливих з правового підходу дій – видання чергових указів Президента про розпуск парламенту, параліч роботи Конституційного Суду, звільнення й призначення Генеральних прокурорів – ситуація в країні досягла критичної точки політичної напруги, наслідком якої могло стати відкрите протистояння. Певні спроби силового розвитку подій все ж мали місце – сутичка у приміщенні Генеральної прокуратури, похід Внутрішніх військ на Київ. На щастя, протиборчим силам удалося досягти домовленості про проведення виборів 30 вересня 2007 року, як єдино правильного засобу оновлення влади у державі. Перемогу на них здобуло п'ять політичних сил – Партія регіонів, БЮТ, Блок «Наша Україна – Народна Самооборона», КПУ та Блок Литвина.

У результаті довготривалих консультацій була сформована коаліція демократичних сил БЮТ і «НУ-НС» у складі 228 депутатських мандатів. Головою Верховної Ради було обрано Представника НУ-НС **Арсенія Яценюка**, а Прем'єр-міністром 18 грудня 2007 р. за другою спробою (перша – 11 грудня виявилася невдалою) була обрана Юлія Тимошенко. Відповідно Партія регіонів перейшла в опозицію.

Однак новий парламент не виправдав очікувань, його діяльність виявилася малопродуктивною через фактичну рівновагу голосів коаліції та опозиції, а також чергову кризу стосунків між Президентом та Прем'єр-міністром. До певних здобутків можна віднести прийняття у травні 2008 р. багатостраждального Закону «Про Кабінет Міністрів України».

Подальші події, зокрема фактичний розпад демократичної коаліції, загострили політичну кризу та змусили Президента В. Ющенка 9 жовтня 2008 р. видати Указ про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України VI скликання та призначення позачергових парламентських виборів на 7 грудня 2008 року. Однак світова фінансово-економічна криза, що розпочалася в Україні у жовтні, та відсутність згоди головних політичних акторів (насамперед, БЮТ) на їх проведення, відклали це питання на невизначений термін.

Використана література у першому розділі

1. *Алексеев Ю. М., Кульчицкий С. В., Слюсаренко А. Г.* Україна на зламі історичних епох (Державотворчий процес 1985–1999 рр.): Навч. посібн. – К.: ЕксОБ, 2000. – 296 с.
2. *Андрусак М.* Феноменальне явище // *Голос України*. – 2003. – 14 січ. – С. 19.
3. *Антонович О. М.* Урядові службовці Гетьманщини – українська інтелігенція XVII ст. // *Український історичний журнал*. – 1997. – № 2. – С. 92.
4. *Баран В. К., Даниленко В. М.* Україна в умовах системної кризи (1946–1980 рр.) // *Україна крізь віки*: В 15 т. – К.: Альтернативи, 1999. – Т. 13. – С. 165.
5. *Баран В. К.* Україна після Сталіна: Нарис історії 1953–1985 рр. – Львів: Свобода, 1992. – 124 с.
6. *Бачинский П. П., Табачник Д. В.* А. П. Любченко: политический портрет // *Вопросы истории*. – 1990. – № 12. – С. 75–76.
7. *Боєчко В., Ганжа О., Захарчук Б.* Кордони України: історична ретроспектива та сучасний стан. – К.: Основи, 1994. – 168 с.
8. *Бойко В.* Несвяткові проблеми правосуддя напередодні річниці // *Голос України*. – 2001. – 14 груд. – С. 10.
9. *Василенко С.* Геополітичні традиції Київської Русі і Галицько-Волинської держави // *Людина і політика*. – 2002. – № 5. – С. 102–111.
10. *Васильченко С.* Географія українських виборів. Результати парламентських виборів у ретроспективі й у сьогоденні. – К., 2002. – С. 4, 10, 17, 20.
11. *Визначна подія всесвітньої історії: Доповідь Президента України Леоніда Кучми на Урочистих зборах, присвячених Дню незалежності України 24 серпня 1995 року* // *Голос України*. – 1995. – 28 серп. – С. 3.
12. *Винниченко В.* Відродження нації: У трьох частинах. – Ч. 1. – К., 1990. – С. 81.
13. *Гальчинський А. С.* Обраним шляхом. – К.: Либідь, 1999. – 64 с.
14. *Гладко В.* Коабітація по-українськи // *Людина і влада*. – 2001. – № 3–4. – С. 90.
15. *Гончаренко В.* Зміни в системі центральних органів влади Росії внаслідок буржуазно-демократичної революції 1905–1907 рр. // *Вісник Академії правових наук України*. – 2005. – № 2 (41). – С. 61.
16. *Грицяк І.* Місцеве самоврядування України в історії та сучасності // *Вісник УАДУ*. – 1996. – № 1. – С. 53–67.
17. *Грушевский М. С.* Очерки истории украинского народа / Сост. и ист.-биограф. очерк Ф. П. Шевченко, В. А. Смолия; Примеч. В. М. Рычки, А. И. Гуржия. – К., 1990.
18. *Грушевський М.* Історія України-Руси. – Львів, 1913. – Т. 1. – С. 458.
19. *Грушевський М. С.* Ілюстрована історія України. – К.: Наукова думка, 1992. – 544 с.
20. *Дейвіс Н.* Європа: історія. – К., 1991. – С. 189.
21. *Декларація про державний суверенітет України.* Прийнята Верховною Радою України // *Радянська Волинь*. – 1990. – 17 лип. – С. 1.
22. *Державний Центр Української Народної Республіки в екзилі: Статті і матеріали* / За ред. Л. Винар, Н. Пазунок. – Філадельфія, Київ, Вашингтон: Фондація ім. С. Петлюри в США; Веселка; Фондація Родини Феценко-Чопівських, 1993. – С. 65.

23. Десять років – дев'ять прем'єрів // *Голос України*. – 2001. – 29 трав. – С. 6.
24. *Дзюба І.* Україна перед Сфінксом майбутнього // *Урядовий кур'єр*. – 2002. – 18 січ. – С. 6.
25. *Дорошенко Д. І.* Історія України: В 2-х т. – К.: Глобус, 1991. – Т. 1. – 238 с.
26. *Дорошенко Д.* Історія України 1917–1923 рр.: Українська гетьманська держава (1918). – Ужгород, 1930. – Т. II. – С. 155.
27. *Дорошко М.* Чи був більшовицький режим в Україні окупаційним? // *Дзеркало тижня*. – 2007. – № 41. – 3 лист. – С. 22.
28. *Жеребецький Є.* Кінець імперії? // *Дзеркало тижня*. – 2003. – 11 січ. – С. 3.
29. *Заява* глав держав Республіки Беларусь, РРФСР, України // *За вільну Україну*. – 1991. – 10 груд. – С. 1.
30. *З'єдналося* серце навіки, що віками роздерте було // *Голос України*. – 1999. – 11 вер. – С. 9.
31. *Історія Русів*: [Пер. І. Драча]. – К.: Радянський письменник, 1991. – 318 с.
32. *Історія України* / В. Ф. Верстюк, О. В. Гарань, О. І. Гуржій та ін. / За ред. В. А. Смолія. – К.: Альтернативи, 1997. – С. 22.
33. *Історія України: нове бачення: У 2 т.* / О. І. Гуржій, Я. Д. Ісаєвич, М. Ф. Котляр та ін. / За ред. В. А. Смолія. – К.: Україна, 1995. – Т. 1. – 350 с.
34. *Історія України: Посібник* / За ред. Г. Д. Темка, Л. С. Тупчієнка. – К.: Академія, 2001. – 480 с.
35. *Історія українського війська*. – 2-ге вид., доп. – К.: Панорама, 1991. – 192 с.
36. *Кириченко В.* Українська та великоруська національні ідеї: співставлення витоків та сенсу // *Розбудова держави*. – 1994. – № 2. – С. 38–39.
37. *Ківалов С.* Судова реформа. Крок за кроком // *Урядовий кур'єр*. – 2003. – 23 січ. – С. 6.
38. *Кіселичник В.* Про надання українським містам у XIV–XVII ст. Магдебурзького права // *Право України*. – 1996. – № 9. – С. 82–84.
39. *Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України* // *Урядовий кур'єр*. – 1995. – 10 черв. – С. 5–6.
40. *Конституційний референдум в Україні. Зведений висновок, прийнятий комісією на 42-му пленарному засіданні Європейської комісії «За демократію через право»*: [Пер. з англ.]. – CDL, 2000. – Rev. 14. – С. 7, 16.
41. *Косик В.* Україна і Німеччина у Другій світовій війні. – Л.: НТШ, 1993. – С. 9.
42. *Косів М. В.* Про Україну: Публіцистичні статті та нариси. – Л.: УПІ ім. І. Федорова; Фенікс ЛТД, 1992. – С. 26.
43. *Кравченко Б.* Соціальні зміни і національна свідомість в Україні XX ст.: [Пер. з англ.]. – К.: Основи, 1997. – 423 с.
44. *Кремень В. Г., Табачник Д. В., Ткаченко В. М.* Україна: альтернативи поступу (критика історичного досвіду). – К.: ARC-UKRAINE, 1996. – 793 с.
45. *Крип'якевич І. П.* Історія України. – Л.: Світ, 1990. – 520 с.
46. *Кульчицький С. В.* Україна між двома війнами (1921–1939 рр.) // *Україна крізь віки: В 15 т.* – К.: Альтернативи, 1999. – Т. 11. – С. 8.
47. *Кухта Б. Л.* З історії української політичної думки: Текст лекцій: Навчальний посібник. – К.: Генеза, 1994. – 368 с.

48. *Кучма Л. Д.* Незалежність України і виклики сьогодення. Виступ Президента України Л. Д. Кучми на Урочиському зібранні, присвяченому дванадцятій річниці Незалежності України, 23 серпня 2003 року // Урядовий кур'єр.— 2003.— 27 серп.— С. 3.
49. *Кучма Л. Д.* Про найголовніше.— К., 1999.— 352 с.
50. *Лавренюк С.* Еволюція влади. Виконавча гілка. VIII. Президент як «невиконавча влада» // Голос України.— 2005.— 9 квіт.— С. 8.
51. *Лановик Б. Д., Лазарович М. В.* Історія України: навчальний посібник.— К.: Знання-Прес, 2001.— 698 с.
52. *Липинський В.* Листи до братів-хліборобів.— Відень, 1926.— С. 12.
53. *Лисяк-Рудницький І.* Історичні есе: [Пер. з англ. У. Гавришків, Я. Грицака]: В 2 т.— К.: Основи, 1994.— Т. 2.— 573 с.
54. *Литвин В.* Державотворчий потенціал української соборності // Голос України.— 2003.— 22 січ.— С. 4.
55. *Литвин В.* Тисяча років сусідства і взаємодії // Голос України.— 2002.— 8 лист.— С. 4–6.
56. *Литвин В.* Тисяча років сусідства і взаємодії // Голос України.— 2002.— 12 лист.— С. 4–6.
57. *Литвин М., Науменко К.* Історія ЗУНР.— Л.: Інститут українознавства НАНУ; ОЛІР, 1995.— 368 с.
58. *Мазепа І. П.* Україна в огні й бурі революції (1917–1921): I. Центральна Рада — Гетьманщина — Директорія. II. Кам'янецька доба.— Дніпропетровськ: Січ, 2001.— 415 с.
59. *Макаруч С.* Писемні джерела з історії України: Курс лекцій.— Л.: Світ, 1999.— 352 с.
60. *Медведчук В.* Вертикаль управління: пошук оптимальної моделі // Президентський вісник.— 2001.— 1 вер.— С. 6.
61. *Мірчук П.* Українська Повстанська Армія 1942–1952 рр.— К.: Народна газета, 1991.— С. 41.
62. *Мотренко Т.* Вступне слово // Науково-документальна збірка до 90-річчя запровадження державної служби в Україні / Упоряд. А. Вишневський.— К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2008.— С. 4.
63. *Мудрий М.* Вибірчі кампанії до Галицького сейму: суспільство, політика та міжнаціональні взаємини (60–70-ті рр. XIX ст.) // Республіканець.— 1995.— № 1–2.— С. 35.
64. *Нагаєвський І.* Історія української держави XX ст.— К., 1994.— С. 79.
65. *Нагороди України: історія, факти, документи: У 3 т.— К.: Українознавство, ARS-Ukraine, 1996.— Т. 1.— С. 126.*
66. *Организация работы с документами: Учебник / Под ред. В. А. Кудрявцева.— 2-е изд., перераб. и доп.— М.: ИНФРА-М, 2001.— 592 с.*
67. *Перші та другі читання пам'яті В'ячеслава Липинського: Українська національна еліта.— Луцьк — Львів, 1996.— С. 23.*
68. *Петлюра С.* Вибрані твори та документи / Уклад. Л. В. Голота.— К.: Довіра, 1994.— 271 с.
69. *Петлюра С. В.* Статті / Упоряд. О. Климчук.— К.: Дніпро, 1993.— С. 188–189.
70. *Політологія / За ред. О. І. Семківа.— Л.: Світ, 1993.— С. 82.*
71. *Полонська-Василенко Н.* Історія України: У 2 т.— К.: Либідь, 1992.— Т. 1.— 640 с.

72. Попов В. Проблеми вдосконалення планування і управління народним господарством // Економіка Радянської України.— 1986.— № 3.— С. 5.
73. Послання Президента України Верховній Раді України // Голос України.— 1994.— 13 трав.— С. 4.
74. Потульницький В. А. Теорія української політології: Курс лекцій.— К.: Либідь, 1993.— 192 с.
75. Пухтинський М. Система місцевого самоврядування в Україні // Вісник УАДУ.— 1996.— № 1.— С. 68–89.
76. Рожик М. Трагедія України в 30-х рр. і зовнішній світ // Республіканець.— 1995.— № 1–2.— С. 29.
77. Российское законодательство X–XX веков.— М., 1994.— Т. 9.— С. 24.
78. Рудницький С. Чому ми хочемо самостійної України? / Упоряд., перед. О. І. Шаблія.— Л., 1994.— С. 123.
79. Рыбаков Б. А. Мир истории. Начальные века русской истории.— 2-е изд.— М.: Молодая гвардия, 1987.— С. 262.
80. Сергійчук В. І. Українська соборність. Відродження українства в 1917–1920 роках.— К.: Українська Видавнича Спілка, 1999.— С. 407.
81. Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія української конституції.— К.: Т-во «Знання» України, 1993.— 192 с.
82. Смолій В. А., Степанков В. С. Українська національна революція XVII ст. (1648–1676 рр.) // Україна крізь віки.— К.: Альтернативи, 1999.— Т. 7.— С. 90–94.
83. Смолій В. А. Українська козацька держава // Український історичний журнал.— 1991.— № 5.— С. 66.
84. Субтельний О. Україна: Історія: [Пер. з англ. Ю. І. Шевчука].— К.: Либідь, 1991.— 512 с.
85. Тихомиров М. Н. Древнерусские города.— М., 1956.— С. 227–230.
86. Три дні вересня вісімдесят дев'ятого: Матеріали Установчого з'їзду Народного руху України за перебудову.— К.: Український Народний Рух, 2000.— С. 72.
87. Угода та Конституція Пилипа Орлика // Мазепа: Збірник.— К.: Мистецтво, 1993.— С. 232.
88. Україна: друга половина XX століття: Нариси історії / П. П. Панченко, М. Р. Плющ, Л. А. Шевченко та ін.— К.: Либідь, 1997.— 352 с.
89. Україна є. Україна — буде! Доповідь Президента України Леоніда Кучми на Урочистих зборах з нагоди 5-ї річниці незалежності України, 23 серпня 1996 року // Урядовий кур'єр.— 1996.— 29 серп.— С. 4.
90. Українське державотворення: невитребуваний потенціал: Словник-довідник / За ред. О. М. Мироненка.— К.: Либідь, 1997.— 560 с.
91. Хорунжий Ю. Україна для мене на першому місці // Урядовий кур'єр.— 2006.— 30 вер.— С. 12.
92. Христюк П. Українська революція.— Нью-Йорк, 1922.— Т. 4.— С. 161.
93. ЦДІА України у Львові. Ф. 309, оп. 1, спр. 125, арк. 13–17.
94. Див.: Цілком таємно...: секретні документи Рейху про діяльність ОУН 1941–1944 рр. // Літературна Україна.— 1991.— 19 груд.— С. 6.
95. Чубатий М. Державний лад на Західній області Української Народної Республіки // Календар «Просвіти» 1921.— Л., 1920.— С. 100–101.

96. *Шаповал Ю., Пристайко В., Золотарьов В.* ЧК-ГПУ-НКВД в Україні: особи, факти, документи.– К.: Абрис, 1997.– 608 с.
97. *Швагуляк М.* Українська карта // Дзвін.– 1990.– № 7.– С. 94.
98. *Швидько Г. К., Романов В. Є.* Державне управління і самоврядування в Україні: Іст. нарис.– К.: Вид-во УАДУ, 1997.– Ч. 1.– С. 50.
99. *Яковлів А.* Українське право // Д. Антонович. Українська культура.– Мюнхен, 1988.– С. 237.
100. *Ярош Б. О.* Сторінки політичної історії західноукраїнських земель (30– 50-ті рр. XX ст.): Монографія.– Луцьк: Вежа, 1999.– 184 с.
101. *Ястребов.* Щит над Царгородом // День.– 2005.– 30 вер.– С. 8.
102. *AAN. Polska i Ukraina.* Sygn. 55.– К. 9, 13, 18, 20, 24, 67.
103. *Dolot M.* Execution by Hunger. The Hidden Holocaust.– London: N. Y., 1985.– P. 15.
104. *Dokument zur deutschen Geschichte, 1936–1939.*– Berlin, 1977.– S. 124.
105. *Kaindl R-F.* Beitrade zur Geshicte des deutschen Rechts in Galizien (archiv fur Osteuropaische Geschichte).– Bd 100, RII Heft.– Wien, 1910.– S. 400, 417, 429, 441, 449–450.

Частина друга

ТЕОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- Теоретико-методологічні засади державного управління
- Функції державного управління
- Методи державного управління
- Акти та процедури управлінської діяльності
- Апарат державного управління

Р о з д і л 2

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Глава 2.1

ПРИРОДА ТА ЗМІСТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

2.1.1. Основні особливості державного управління

Проблема становлення і розвитку науки державного управління – певного комплексу знань про функціонування управлінського апарату – особливо вирізняється із багатьох проблем суспільних наук. Ось чому проблеми державного будівництва, організації та здійснення державної влади та управління протягом багатьох століть були і нині є спеціальним напрямом у фундаментальних і прикладних суспільних науках. При цьому залежно від різних соціальних умов і в різні історичні періоди вони набували своїх невід’ємних особливостей. Однак, незалежно від національно-історичних традицій перед теорією і практикою державного управління завжди стоять завдання забезпечення відповідності структури і функцій державної влади, форм і методів управління, цілям і вимогам розвитку різних сфер життя суспільства, наповнених відповідним соціально-економічним змістом [77, с. 68]. Без ґрунтовних, детальних наукових досліджень і рекомендацій у цій галузі важко уявити успішне здійснення державного курсу, послідовне проведення демократичних перетворень, створення ринкової інфраструктури.

Новітній історичний етап розвитку України характеризується кризовими явищами в економіці, політичній, соціальній та духовній сферах. Це свідчить про неефективність здійснюваних протягом останніх років спроб трансформувати існуючу в Україні систему публічного управління відповідно до нових суспільно-політичних та економічних реалій. За роки незалежності не вдалося досягти організації виконавчої влади, спроможної ефективно та вчасно відповідати на виклики сучасності та надавати якісні послуги громадянам. Діяльність апарату державного управління, його вплив на суспільно-політичні процеси не задовольняє потреби динамічного розвитку українського суспільства, утвердження громадянського суспільства, ринкового середовища.

Руйнація старої системи відбулася без достатньо осмисленої доктринальної моделі, яка б відповідала потребам сьогодення. Існували навіть

переконання про послаблення взагалі управлінсько-регулятивної функції держави у зв'язку зі вступом у дію ринкових механізмів. Як наслідок, держава поступово втрачала важелі впливу у багатьох ключових сферах суспільного життя, що вкрай негативно позначилося на соціально-політичних та економічних перетвореннях.

Виправити таке становище можна лише через активне і широке використання наукових підходів до формування принципово нової системи виконавчої влади та реформування її органів, утворення розвиненої теоретичної бази, реалізованої в наукових концепціях, моделях, проектах. Адже держава дуже часто стикається з майже повним науковим вакуумом у наукових розробках стосовно суспільно важливих питань. У зв'язку з цим особливої ваги набуває наукове осмислення суспільно-політичних реалій, правильний вибір стратегії подальшого розвитку основних інститутів державного управління, подолання притаманних їм недоліків з метою створення ефективно функціонуючого механізму виконавчої влади. У зазначеному контексті важливим завданням є створення в Україні такої системи органів публічної влади, котра б забезпечувала істотне підвищення ефективності державного управління. Основоположне значення має суттєве поглиблення фундаментальних теоретико-методологічних досліджень проблематики державного управління. Однією з найбільш актуальних наукових проблем, що потребує системного аналізу та невідкладного розв'язання, є якісне поліпшення організації та діяльності системи органів виконавчої влади (апарату державного управління).

Цілком очевидно, що більшість управлінських помилок, яких зазнало і продовжує зазнавати наше суспільство, є результатом некомпетентності й байдужості державних службовців, передусім відповідальних посадових осіб. Їх можна було б уникнути чи звести до мінімуму, якби окремі управлінці менше керувалися лише власним емпіричним досвідом, політичною кон'юктурою, роблячи ставку на експеримент, а більше використовували світовий та національний досвід, глибокі та різноманітні знання, вироблені управлінською наукою. Сьогодні, на початку третього тисячоліття, з усією очевидністю чільне місце займає проблема управління, а тому від її розв'язання залежить успіх державного розвитку.

Набутий за роки незалежності досвід показав, що неможливо досягти кардинальних змін у реформуванні економіки без суттєвих змін у сфері політики, насамперед політичного управління суспільними процесами.

Цей досвід також переконливо свідчить, що однією з головних причин кризових суспільних явищ, несприятливого розвитку країни є не тільки криза економіки, а й низька ефективність управлінського апарату, криза публічного управління.

З іншого боку, серед великої кількості населення здавна панує думка, що для керування державою не потрібно мати багато знань, а достатньо лише життєвого досвіду на рівні звичайного обивателя. Не замислюючись

над вадами такої позиції, громадяни відповідно формують публічну владу, переважно за критеріями обіцянок претендентів, їхніх ораторських здібностей та фінансових можливостей. Такий стан урешті-решт повертається до виборців у виді недосконалого законодавства, соціально напруженого державного життя, дезорганізації суспільства. Сьогодні стало очевидним, що без озброєння управлінського персоналу концептуальними поглядами на динаміку і статику демократичного суспільства, передовими науково-дослідними технологіями управління неможливо розробити та реалізувати перспективні загальнодержавні, регіональні та самоврядні соціально-економічні, культурні програми розвитку.

Якщо у радянський період державне управління розглядалося не як окрема галузь діяльності, навчання та досліджень, а як вузька спеціальність у межах адміністративного права, то в сучасних умовах державотворення управлінська діяльність стає основним засобом здійснення соціальних змін, а державне управління виокремлюється у відносно самостійну, предметно, функціонально і структурно визначену сферу діяльності, що регламентується окремою нормативно-правовою базою і потребує відповідного кадрового і наукового потенціалу [50].

Розглядаючи специфічні особливості державного управління, слід зважати на розуміння його природної і безпосередньої єдності зі сферою здійснення виконавчої влади держави [37, с. 36]. Як зазначають Ю. Шемшученко і В. Авер'янов: «Змістовні ознаки державного управління як процесу здійснення виконавчої влади уособлюються в самому характері цієї влади, який зумовлений головним її призначенням, а саме – виконанням законів та інших правових актів державних органів» [86].

Спрямованість державного управління зумовлена динамічною взаємозалежністю комплексу рис і факторів управлінської діяльності. Зокрема, виділяють такі **рис** державного управління, що розкривають його сутність.

1. Державне управління – завжди певна організуюча діяльність, у результаті якої виникають конкретні, управлінські за змістом відносини.

2. Необхідною умовою їх виникнення є наявність суб'єкта, наділеного владними повноваженнями для здійснення управлінських функцій.

3. Для виникнення управлінських відносин, крім суб'єкта, у них повинен брати участь також і об'єкт (об'єкти), на діяльність якого спрямовується управлінський вплив суб'єкта.

4. Характер відносин, які виникають між ними, завжди є владним, а в умовах державного управління – державно-владним, причому цими повноваженнями наділена завжди одна сторона – суб'єкт управління, а об'єкт управління є лише виконавцем вказівок і директив, що надходять від суб'єкта.

5. Організуюча діяльність державно-владного характеру полягає у виконанні та розпорядництві згідно з вимогами закону, тобто є підзаконною, ґрунтується на чинному законодавстві.

6. Управлінський вплив, який виникає під час цієї організуючої діяльності і налагодження управлінських відносин, може мати різний за своїми параметрами характер: це і державне регулювання, і централізоване керівництво, і оперативне управління.

7. Цю діяльність можна певним чином поділити на етапи (цикли, фази), в основі класифікації якої є її функціональна природа і організація, робота з кадрами, керівництво, координація, звітність, складання та виконання бюджету.

8. Державне управління, функціонуючи у правовому полі чинного законодавства, у випадку його порушення, тягне за собою юридичну відповідальність [32, с. 17].

Це – головні характерні риси державного управління, хоча окремі дослідники називають їх більшу або меншу кількість. Так виділяють цілеспрямованість управлінської діяльності. За формулюванням П. Друкера, управління – особливий вид діяльності, що перетворює неорганізований натовп у ефективну цілеспрямовану та продуктивну групу [55, с. 39]. Також виділяють наукову обґрунтованість, універсальність, економічність, суспільну активність, різноманітність організаційних форм здійснення державного управління [64, с. 21].

Політичний аспект державного управління визначається тим, що воно здатне впливати на процеси економічного, соціального, духовного та іншого розвитку суспільства. Державне управління є діяльністю держави, що здатна забезпечити владарювання. Так, знаряддям здійснення владних повноважень є виконавча влада як вид єдиної державної влади, що здійснює владно-політичні та владно-адміністративні функції.

Отже, головною характерною рисою державного управління є його владний характер, який дає змогу органам виконавчої влади здійснювати управління відповідними об'єктами у визначених сферах і галузях діяльності.

Можна вважати, що **державне управління – це вид діяльності держави, суттю якого є здійснення управлінського організуючого впливу з використанням повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод, надання державних послуг громадянам.**

Оскільки державне управління – це діяльність, вона органічно включає сукупність політичних суб'єктів. Отже, якщо вважати державу політико-організаційним інститутом, що є системою взаємодії численних соціальних спільнот та апарату, то державне управління є конкретно-історичною формою політичного адміністрування.

Таким чином, можна виокремити такі найхарактерніші **ознаки** державного управління: 1) виконавчо-розпорядчий характер; 2) підзаконність;

3) масштабність та універсальність; 4) ієрархічність; 5) організуючий характер.

Виконавчо-розпорядчий характер означає, що державне управління становлять два взаємопов'язаних аспекти: виконавча та розпорядча діяльність. Органи, які здійснюють державне управління, – це виконавчі структури, що й відображено в їхній назві (органи виконавчої влади). Основною їх місією (головною метою діяльності) є організація виконання законодавчих актів, прийнятих парламентом, та актів глави держави. Тому виконавча функція є парадигмою їхнього функціонування.

Водночас реалізація цієї функції є неможливою без здійснення певних розпорядчих дій: прийняття управлінських рішень, розподіл фінансових та матеріальних ресурсів, контроль за виконанням рішень тощо. Для цього органи виконавчої влади наділяються повноваженнями владного характеру, тобто одержують від держави право здійснювати розпорядчу (державно-владну) діяльність, діючи від її імені з метою реалізації державної політики у відповідних галузях і секторах державного управління. Розпорядча діяльність реалізується: по-перше, через видання загальнообов'язкових нормативно-правових актів (постанов, положень, наказів, розпоряджень тощо); по-друге, в організації виконання зазначених приписів; по-третє, в здійсненні контролю за їх виконанням.

Підзаконність державного управління розуміється як здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності на основі правових норм, головне місце серед яких належить Конституції, законам, актам глави держави. Саме вони створюють правову базу для здійснення державного управління і визначають межі його виконавчого спрямування, головні засоби досягнення цілей.

Масштабність державного управління означає, що ця державно-управлінська діяльність є найоб'ємнішою у державі. Вона поширюється на всю її територію та величезну кількість об'єктів управління. До сфери його безпосереднього відання належать величезні правові, інформаційні, економічні, фінансові, технічні, організаційні, людські та інші ресурси, що є в наявності у державі.

Універсальність державного управління реалізується через діяльність органів виконавчої влади, котра є безперервною, тобто вона неможлива без повсякденного і постійного управлінського впливу на суспільні відносини, охоплюючи всі без винятку сфери суспільного життя та здійснюється на всіх рівнях управління – від центру до регіонів та конкретних територій.

Ієрархічність полягає в тому, що система органів виконавчої влади побудована на засадах чіткої підпорядкованості та субординації нижчестоящих органів вищестоящим. Саме така організаційна структура дає змогу ефективно функціонувати управлінській системі та досягати поставлених цілей.

Організуючий характер державного управління виражається через його управлінський вплив, що виникає у процесі виконавчо-розпорядчої

діяльності, спрямований на організацію спільної праці членів суспільства, соціальних колективів, організацій з метою забезпечення життєдіяльності держави та забезпечення добробуту її громадян із застосуванням для цього засобів виробництва, природних ресурсів, матеріальних та інших цінностей.

Наведені ознаки окреслюють підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер державного управління як специфічної форми здійснення державної влади органами виконавчої влади.

Підсумовуючи, наголосимо, що державне управління – найбільш динамічна сфера діяльності держави, що виникає з потреби самого суспільства, здійснюється відповідними суб'єктами та у відповідних формах, відповідними методами. Адже виконавча влада, яка є найоперативнішою, повсякчасно мусить адекватно відповідати викликам часу, відчувати інтереси соціальних груп та індивідів, заохочувати державну політику, з огляду на потреби суспільства, запроваджувати ефективне управління з метою найоптимальнішого задоволення людських потреб, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод, вільного політичного, економічного, соціального, духовного життя.

2.1.2. Визначення поняття «державне управління»

У 1955 р. у книзі «Дослідження державного управління» американський дослідник Д. Валдо писав: «Що таке державне управління? Насправді немає досконалого визначення державного управління. Чи, мабуть, є короткі визначення, але немає вдалих коротких пояснень» [106, с. 2]. По суті, державне управління – це поєднання політики, права, бізнесу й економіки, а якщо розглядати весь спектр складових його змісту, то він охоплює також історію, соціологію, психологію і навіть деякі точні науки, коли йдеться про математичні методи. У широкому розумінні державне управління базується на двох першоосновах – політології та праві, а міжнародна практика виокремлює адміністративно-управлінську науку у спеціальну галузь знань про державу і суспільство.

Слід застерегти, що «державне управління» за змістом відрізняється від «менеджменту» (Management). Управління в бізнесі, зосереджуючись у сфері підприємницької діяльності, спрямоване на отримання прибутку, тоді як державне управління – на вирішення завдань, пов'язаних із забезпеченням потреб усього суспільства. Тобто, менеджмент і державне управління є різними формами соціально-економічного управління, які не можна ототожнювати. Водночас існує багато спільного у змісті форм цих двох видів управління. Більшість ефективних і дієвих управлінських методів, технологій, способів, інструментів народилися та пройшли апробацію саме у бізнесі і лише згодом інтегрувалися в сферу урядового (державного) управління.

Доцільність та раціональність застосування напрацювань менеджменту в державному управлінні ґрунтується на таких засадах. По-перше, і менеджмент, і державне управління функціонують у соціальних системах (організаціях), людина в яких майже завжди є не лише обов'язковим ресурсом, а й головним елементом. По-друге, функціональне навантаження, тобто управлінські функції, що здійснюються в межах обох форм, є в основному схожими, а нерідко і повністю ідентичними. По-третє, з огляду на необхідність двосторонньої інтеграції досягнень, менеджмент сприяє досягненню ефективності державного управління [98].

У вітчизняній літературі ще не сформовано остаточного й загальнови-знаного поняття «державного управління». Існують декілька точок зору на цю проблему: одна трактує це явище за його суттю та реальним змістом, інша – за формами, у яких воно існує та функціонує. Так, за досить поширеним підходом державне управління розглядається як діяльність держави із здійснення законодавчої, виконавчої та судової влади. Прикладом такого трактування є визначення, дане американським ученим Ф. Нігроу:

1. Це спільні зусилля певної групи в контексті держави.
2. Охоплює всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу й судову, а також їхній взаємозв'язок.
3. Виконує важливу роль у формуванні державної політики, а отже, є частиною політичного процесу.
4. Істотно різниться від приватного управління.
5. Тісно пов'язане з численними приватними групами й окремими індивідами в забезпеченні громадських послуг [76, с. 10].

Іншим, на нашу думку, правомірним підходом до визначення державного управління є віднесення до державного управління діяльності держави, яка не входить до компетенції законодавчої та судової гілок державної влади. Інакше кажучи, державне управління розглядається як підзаконна та несудова діяльність держави, що здійснюється через систему органів виконавчої влади. Саме на таких засадах ґрунтується адміністративне право, яке визначає державне управління як підзаконну виконавчо-розпорядчу діяльність органів державної влади.

Складність та багатовимірність поняття «державне управління» зумовило існування різних підходів до його обґрунтування. Найчастіше під державним управлінням розуміють специфічну діяльність держави, що виражається через функціонування її органів. Термін «державне управління» використовується в законодавчих актах, у науковій та навчальній літературі. Будучи частиною політичного управління, воно зберігає його характеристики, водночас володіючи численними особливостями, які відображають його специфіку і дають можливість детермінувати як самостійний вид управління.

Варто навести у цьому зв'язку з цим визначення державного управління, яке дав Г. Райт: по-перше, теорія державного управління є частиною держав-

ного процесу і може бути розглянута з урахуванням деяких теоретичних концепцій у сфері політичної науки; по-друге, сферою теорії державного управління є аналіз організаційного середовища, в якому функціонує державне управління; по-третє, воно є сферою професійної діяльності [76, с. 1].

Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління так визначає це поняття: «Державне управління – широке й аморфне поєднання теорії і практики, покликане сприяти кращому розумінню уряду та зміцненню його зв'язку з суспільством, яким він править, а також заохочувати державну політику, чутливішу до соціальних потреб, і запроваджувати таку адміністративну практику державних бюрократій, що спрямована головню на ефективність, продуктивність і дедалі більшою мірою на задоволення людських потреб. За матір державному управлінню править політологія; за батька – керування» [9, с. 95].

Як загальне визначення цього поняття у західній літературі можна навести те, яке подає всесвітньо відома енциклопедія *Britanika*: «Державне управління – це діяльність, яка включає здійснення політики та програм урядів (виконавчої влади). Сучасне державне управління включає діяльність у визначенні політики уряду, але, в основному, має справу з плануванням, організацією, спрямуванням, координацією та контролем за урядовими діями» [105].

Н. Нижник і О. Машков, характеризуючи державне управління, зазначають, що це «підзаконна діяльність органів виконавчої влади, спрямована на практичну організацію нормального життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов їх матеріального, культурного та духовного розвитку» [61, с. 6].

В. Цвєтков стверджує, що державне управління – це форма практичної реалізації виконавчої влади [77, с. 17–37; 97, с. 261].

Як видно, на сучасному етапі розвитку управлінської науки існують різні підходи до розуміння поняття «державного управління». Серед їх різноманіття виділимо основні:

- державне управління як уся діяльність держави в цілому;
- державне управління як одна з головних функцій держави в цілому;
- державне управління як неpolітичне (позаполітичне) підґрунтя діяльності виконавчих органів або ж неpolітизованої частини апарату іншої гілки державної влади, а також управління державними та напівдержавними організаціями;
- державне управління як діяльність виконавчої влади в цілому [91, с. 23].

На нашу думку, саме останній із наведених підходів найбільш адекватно відображає сутність державного управління, а тому становить парадигму розгляду феномену цього суспільного явища. При цьому, як слушно зазначає В. Авер'янов, якщо для органів виконавчої влади державне управління є провідним напрямом діяльності (хоч і далеко не всеохоплю-

ючим, а тим більше не єдиним), то для органів інших гілок влади – законодавчої і судової, а також решти державних органів, що не входять до жодної з класичних гілок (прокуратури, Рахункової палати, Вищої ради юстиції тощо), – здійснення державного управління обмежується організаційними рамками певного органу і має обслуговуюче значення стосовно його профільюючих (основних) завдань і функцій. Тобто, йдеться про так зване управління внутрішньоорганізаційного спрямування [4]. Для прикладу, судове управління є діяльністю, що не поширюється на сферу правосуддя, здійснюваного судом. Його предметом є: питання організації судових органів, добір суддів і народних засідателів, управління кадрами судових органів, перевірка організації роботи судових органів, вивчення й узагальнення судової практики, організації роботи зведення судової статистики [74]. Тобто чітко розмежована основна діяльність судових органів – здійснення правосуддя і специфічний вияв управління, що має обслуговуюче значення щодо профільюючих основних завдань судових органів. Здійснення цих різних за своєю природою завдань покладається безпосередньо на суди та орган виконавчої влади – Державну судову адміністрацію.

Отже, державне управління – явище універсальне і певною мірою притаманне всім, без винятку, країнам. Однак, як видно з вищенаведеного, його розуміння в різних країнах є неоднаковим і значною мірою різниться.

На його зміст впливають історичний та політичний досвід нації, рівень його економічного й суспільно-політичного розвитку, національні традиції, культура, ментальність та багато інших факторів. Разом з тим, у всіх наведених визначеннях державного управління є те спільне, що відзначається всіма науковцями і практиками, незалежно від їх громадянства, національності чи країни перебування, і що, властиво, становить його суть. Найголовніше – це те, що воно є владною, організуючою діяльністю держави та її органів, у результаті якої виникають управлінські відносини.

Вищевикладене дає підстави вирізнити найхарактерніші ознаки державного управління:

- державне управління – це, передусім, соціальне, політичне явище;
- державне управління і органи, що здійснюють його функції, є складовою єдиного механізму державної влади;
- державне управління – це процес реалізації державної влади, її зовнішнє, матеріалізоване вираження, і поза цим не існує. Зміст влади найяскравіше виявляється в державному управлінні [77, с. 35].

Аналіз характерних ознак державного управління дає підстави визначити його як багатогранну організуючу діяльність держави, спрямовану на виконання її завдань та функцій, що здійснюється через практичну діяльність органів виконавчої влади. Управлінська діяльність органів виконавчої влади, яку ми називаємо виконавчо-

розпорядчою, полягає у: 1) діяльності щодо виконання законів; 2) діяльності з використання владних повноважень, наданих органу виконавчої влади чи посадовій особі. Організуючи виконання законів, суб'єкти управління розпоряджаються – видають владні акти управління, які набирають форми нормативно-правових актів.

Часто в науці і на практиці як рівноцінний заміник до терміна «управління» вживається слово «адміністрація», при цьому мається на увазі не назва керівництва якогось органу чи управлінської структури, а сам процес здійснення управління (адміністрування). Зазначений термін набув значного поширення в усіх країнах і мовах світу, широко використовуючись в управлінській та правовій термінології. Зокрема, англійською – *public administration*, французькою – *administration publique*, іспанською – *administración pública*, що у перекладі з англійської означає «публічне управління». Він включає до свого предмета управління як державних, так і недержавних інститутів та відокремлює бізнесове управління (*business administration*), а також менеджмент (*management*) [9, с. 95].

Сьогодні й у вітчизняній літературі все частіше застосовуються поняття «публічна влада», «публічне управління», що відповідає сучасним тенденціям і практиці функціонування інститутів демократичного суспільства. Зважаючи на свій молодий вік, національна наука поки що не дала всебічно обґрунтованої теорії публічної влади, а відповідно й публічного управління. Принагідно зазначимо, що розмаїття підходів до трактування цієї наукової категорії притаманне й для західних наукових шкіл.

Публічна влада, втілюючись у формі державної і муніципальної влади, здійснюється системою органів, яка має відповідну назву «органи публічної влади». Зазначене поняття охоплює як сукупність державних органів усіх гілок влади, так і органів влади Автономної Республіки Крим та систему органів місцевого самоврядування (див. рис. 2.1). Зважаючи на багатогранність та масштабність суб'єктів публічної влади (фактично всіх владних інституцій), а також ураховуючи їхню різновекторну компетенційну та функціональну спрямованість, виникає об'єктивна потреба у виокремленні з цього механізму споріднених управлінських структур, поєднаних окремими ознаками (наприклад, функціональною природою). На нашу думку, такого термінологічного окреслення потребує виконавчо-розпорядча або управлінська складова системи органів публічної влади.

Об'єктивні підстави стати таким терміном має словосполучення «публічна адміністрація», що на офіційному рівні запроваджене у проекті «Концепції реформування публічної адміністрації в Україні» 2005 року. У науковий обіг зазначене поняття було введено ще у 2001 році [33].

У літературі дається таке визначення: **публічна адміністрація – це сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є: а) органи виконавчої влади; б) виконавчі органи місцевого самоврядування** [1].

Такий підхід найточніше відповідає сутності поняття, адже «публічний» означає наявність органів двох систем публічної влади – державної та місцевого самоврядування (муніципальної). Слово «адміністрація» – поширене визначення діяльності у сфері управління суспільством, що походить від латинського *administratio* – керування, управління, а також, що дуже суттєво, від *administro* – прислугую, допомагаю. Тобто, у назві «адміністрація» етимологічно присутній як управлінський, так і сервісний чинник, що найбільшою мірою відповідає функціональній природі публічної влади. Крім того, вона вже традиційно позначає сукупність органів управління, які здійснюють зазначену діяльність, що переважно має організаційно-розпорядчий характер.

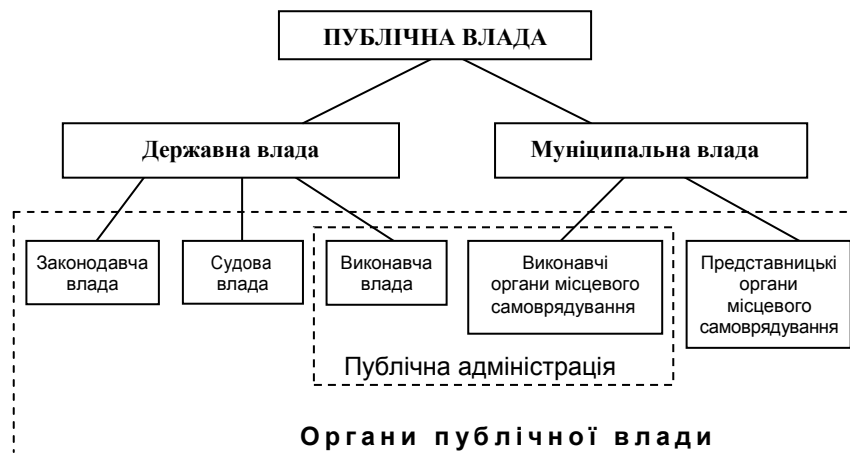


Рис. 2.1. Система публічної влади

Виконавчо-розпорядчий характер означає, що **публічне управління** складається з двох взаємопов'язаних аспектів: виконавчої та розпорядчої діяльності. Органи, які здійснюють державне та муніципальне управління, – це виконавчі адміністративні структури, що й відображено в їх назві (органи виконавчої влади; виконавчі органи рад). Основним їх призначенням є організація виконання законодавчих та інших правових актів. Тому виконавча функція є визначальною у процесі їх діяльності.

Водночас, її реалізація є неможливою без здійснення відповідних розпорядчо-управлінських дій: прийняття управлінських рішень, видання нормативно-правових актів, розподілу фінансових та матеріальних ресурсів, контролю за виконанням рішень тощо. Для цього зазначені органи наділяються повноваженнями владного характеру, тобто одержують від владного суб'єкта (держави, громади) право здійснювати розпорядчу (владну) діяльність, діючи від його імені з метою реалізації відповідних

завдань (політики у відповідних секторах (галузях) державного управління; вирішення питань місцевого значення). Відповідно за ними закріплюються обов'язки нести відповідальність за наслідки виконання повноважень. Розпорядча діяльність реалізується: по-перше, через видання загальнообов'язкових нормативно-правових актів (постанов, положень, наказів, розпоряджень, рішень тощо); по-друге, – організацію виконання зазначених приписів; по-третє, через здійснення контролю за їх виконанням.

Саме такою є діяльність, що становить парадигму функціонування органів виконавчої влади та виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування. Підтвердженням цього є висновок В. Авер'янова, «що управлінські прояви виконавчої влади держави цілком об'єктивно збігаються за своїм змістом з аналогічними проявами місцевого самоврядування» [5, с. 115]. Логічність поєднання органів обох систем єдиним терміном випливає із ознак, що є спільними для них.

По-перше, спільністю повноважень у таких сферах та галузях публічного управління: соціально-економічного та культурного розвитку територій; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; виконання бюджету; фінансів і цін; житлово-комунального господарства; транспорту і зв'язку; будівництва; освіти, охорони здоров'я, культури, охорони культурної спадщини, фізкультури і спорту; охорони навколишнього середовища; соціального захисту населення; зовнішньоекономічної діяльності.

По-друге, спільність повноважень органів обох систем виражається у здійсненні ними крім власних, ще й делегованих повноважень. Відсутність на найнижчому рівні (село, селище, місто) органів державної влади спонукає до виконання виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад досить широких функцій, серед яких значною є питома вага саме делегованих повноважень, які за своєю природою є функціями органів виконавчої влади. А неможливість утворення виконавчих органів для обласних та районних рад, що репрезентують спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ, міст, змушує ці ради делегувати значну кількість самоврядних повноважень місцевим державним адміністраціям. Тому, на нашу думку, закономірними видаються твердження, що «функції виконавчої влади за своїм змістом об'єктивно є однорідними з виконавчими функціями місцевого самоврядування, що виступає окремою формою реалізації в цілому публічної влади» [110], та владні функції муніципальних органів мають «ті ж практичні макроцілі, що й державне управління: надання людині соціальних та управлінських послуг» [16, с. 175].

По-третє, спільністю методів управління, за посередництва яких ці органи практично реалізують функції публічного управління з метою досягнення поставлених управлінських цілей.

По-четверте, спільністю форм управлінської діяльності. Для прикладу, органи обох систем публічного управління застосовують як нормативно-правові, так і ненормативно-правові форми, що знаходять своє вираження

через акти державного чи муніципального управління, які уособлюють правову форму виконавчої та розпорядчої діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Це стосується видання нормативно-правових актів, що встановлюють відповідні правила поведінки, або спрямовані на вирішення якоїсь конкретної проблеми. Ненормативно-правова форма знаходить своє вираження в актах публічного управління: ліцензування, дозвільні процедури, реєстрація з веденням реєстрів, легалізація суб'єктів тощо. Організаційна форма діяльності органів двох систем є взагалі ідентичною і полягає в організації внутрішньої роботи управлінського апарату.

По-п'яте, спільністю багатьох управлінських послуг органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування (уповноважених державою суб'єктів). Їх діяльність спрямована на забезпечення передбачених законом прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, які виявили ініціативу в реалізації таких послуг (напр., соціальні управлінські послуги – призначення субсидій, пенсій, соціальних виплат; культурно-освітні послуги).

По-шосте, незважаючи на розмежування публічної служби на державну та службу в органах місцевого самоврядування (муніципальну), засади і складові проходження служби службовцями обох видів публічної служби є багато у чому схожими, а подекуди однаковими (напр., порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад, атестації, щорічного оцінювання тощо).

По-сьоме, об'єднуючим фактором у юридичній природі обох систем є зміст їхнього публічно-правового статусу. Це виражається у наявності як у органів виконавчої влади, так і в органів місцевого самоврядування публічної правосуб'єктності у сфері публічно-правових відносин. Посадові особи та службовці цих органів наділені відповідним правовим становищем, компетенцією, обмеженнями, відповідальністю тощо.

По-восьме, аспект відносин органів як виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування з фізичними та юридичними особами, т. зв. адміністративна процедура здійснюється через відповідне правове регулювання, на основі принципів верховенства права, законності, рівності перед законом, відкритості, підконтрольності, відповідальності.

У теоретико-методологічному та практичному планах зазначені ознаки не вичерпують об'єднуюче начало органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування. До об'єднувачих чинників також можна віднести: можливість застосування законодавчо встановлених методів примусу; встановлення та збір податків і зборів; самостійне розпорядження власністю (державною; спільною власністю громад), що їм належить; виконання бюджетів тощо.

Важливо наголосити на тому, що територія громади є державною територією, а місцеві жителі (громади) є громадянами держави, що покладає на органи обох систем здійснення скоординованої політики для

забезпечення конституційних прав і свобод громадян, поліпшення їхнього рівня життя та надання їм належних публічних (державних та муніципальних) послуг.

Таким чином, викладена вище доктринальна позиція щодо доцільності запровадження у науковий обіг і правотворчість поняття «публічна адміністрація» має серйозні підстави. Водночас, як будь-яка нова наукова категорія, потребує ґрунтовного осмислення, подальших досліджень.

Отже, державне управління – складне багатогранне явище, що охоплює фундаментальні та прикладні галузі наук: політичні, юридичні (адміністративне право), філософські, економічні (макро- та мікроекономіка, статистика, економетрія), соціологічні, технічні (прикладна математика, інформатика, технічна кібернетика, системотехніка), історичні (історія держави і права), психологічні. Такий міждисциплінарний характер державного управління тривалий час був однією із причин стримування процесу виокремлення його в самостійну наукову та освітню галузь. Історичний розвиток та практика підтвердили хибність зазначеної позиції. Процес відокремлення управлінської науки від уже існуючих наук визначався цілою низкою об'єктивних факторів, що відображали світовий досвід структурування наукової сфери. Останні в сукупності й визначили специфічні об'єкт і предмет, зміст, принципи, методи, закони, закономірності й тенденції нової галузі науки, що здобула у XX ст. широке визнання як самостійна галузь наукових досліджень.

Отже, **державне управління – це загальна міждисциплінарна самостійна галузь науки, що перебуває на перетині кількох суспільних наук, зосереджених на процесах і функціях управління у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності держави.**

2.1.3. Державне управління як наука і мистецтво

Різноманітність підходів до вивчення державного управління зумовлена «двоїстим» характером цього явища. Управління, оскільки воно ґрунтується на законах суспільного розвитку – це наука, яка вимагає відповідного ставлення, тобто обов'язкового розуміння об'єктивної логіки її законів. Окрім знань, об'єктивної логіки, на яких базується управління, на його характер і особливості суттєво впливають сутнісні особливості того, хто управляє, і тих, ким управляють. Це вже мистецтво управління, яке Демокріт характеризував як найвище із мистецтв. Він рекомендував докладно вивчати мистецтво управління і допускати до керівництва лише тих, хто знає справу, має відповідні знання, якості.

Таким чином, до складу науки державного управління входять дві взаємопов'язані частини: теорія управління і мистецтво управління. Вони відрізняються одна від одної. Якщо теорія управління орієнтована, в основному, на відображення раціонального аспекта реальних систем управління, їх загальних закономірностей і моделей, то мистецтво управління

визначається навичками, інтуїцією, здібностями людей, їх умінням творчо застосовувати управлінську науку в практиці з урахуванням конкретних особливостей функціонування об'єкта і суб'єкта державного управління [100, с. 363]. Як стверджував відомий військовий теоретик К. Клаузервіц, мета науки – знання, мета мистецтв – уміння [54, с. 17].

У практичній діяльності управлінці постійно мають справу із нестандартними, незапрограмованими ситуаціями, вирішення яких є неможливим на основі застосування готових моделей чи шаблонних рішень. В умовах дефіциту часу, недостатнього інформаційного забезпечення і обмежених ресурсів не завжди можуть допомогти стандартні знання і навички, тому на перший план виходять креативні та інтуїтивні якості керівника. Як наголошує В. Кноррінг, саме творчий пошук оптимальних, нетрадиційних рішень і дій надають управлінню рис мистецтва. Г. Кунц, С. О'Доннел та інші вважають, що процес управління є мистецтвом, сутність якого полягає у застосуванні науки (основ організованого знання в галузі управління) до реальностей будь-якої ситуації [41].

У зазначеному контексті американські вчені А. Болман і Т. Діл, поряд із поняттям професіоналізму, вводять категорію «артистизм», під якою розуміються якості творчої уяви, чутливості і багатоплановості в оцінюванні проблем, що постають перед адміністраторами [102]. Як слушно зазначає А. Вілдавський, керівник управлінської структури в обов'язковому порядку повинен володіти відповідною уявою, що дозволяє йому здійснювати інтелектуальні операції з проектування рішень та їх наслідків, тобто своєрідні «розумові експерименти» [108].

Хоча державне управління базується на об'єктивних законах і принципах, індивідуальні особливості особи, зумовлені її культурно-освітнім рівнем, знаннями, життєвим досвідом, мають безпосередній вплив на управління. Тому можна сказати, що мистецтво управління у кожному конкретному випадку вносить свої суттєві корективи до системи раціональних знань у сфері державного управління, що пояснюється багаточисленністю та непередбачливістю конкретних ситуацій, що виникають у практиці управління. Крім того, узагальнений матеріал, що відображає окремі аспекти мистецтва управління, відповідним чином впливає на формування принципів, методів, процедур управлінської діяльності, які стають частиною теорії управління.

1948 р. Леонард Вайт у своїй праці «Вступ до вивчення державного управління» виокремив розділ «Мистецтво управління». Аналізуючи специфіку управлінського процесу, вчений дає таке визначення: «Мистецтво управління – це керівництво, координування й контроль, що здійснюються над багатьма людьми для досягнення певної мети. Це мистецтво пронизує всі рівні організації, зв'язуючи між собою багато професій, ремесел та спеціальностей...» [107, с. 4]. Таким чином, Вайт відводить мистецтву в здійсненні управління надзвичайно велику роль, своєрідно феноменологізуючи його. Мистецтво управління, чи здатність знайти творчі підхо-

ди до реалізації цілей тією чи іншою системою, набувається на основі особистого професійного досвіду або через підвищення кваліфікації.

Однією із найважливіших умов досягнення високого управлінського мистецтва є оволодіння теоретичними засадами державного управління. Адже, як слушно зазначає М. Піскотін, у сфері мистецтва досягає успіху лише той, хто спирається не тільки на природжений талант, а й на міцні знання відповідної теорії [60, с. 33]. Тому, як зауважує А. Дегтярьов, державне управління об'єднує в собі науково-пізнавальну, інтуїтивно-творчу та рутинно-професійну діяльність, тобто передбачає поєднання фундаментальних знань із творчою уявою та інтуїцією, а прикладних принципів і технологій – з виключно практичними навичками та вміннями [35, с. 124]. Отже, можна зробити таке визначення: мистецтво управління – це спроможність та вміння державних службовців творчо підходити до визначення та реалізації організаційних цілей через застосування управлінської науки в практиці державного управління на основі особистого життєвого досвіду чи спеціального навчання, наявності навичок, інтуїції, здібностей і з урахуванням конкретних особливостей функціонування об'єкта і суб'єкта державного управління.

Науковий підхід поряд з елементами мистецтва управління мають суттєве значення в державному управлінні. Адже не всі аспекти управлінських відносин можуть одержати своє вираження у формі наукових закономірностей. На процес управління впливають також психічні та психологічні особливості, оскільки люди по-різному сприймають одну й ту ж ситуацію, а також тлумачать можливості використання закономірностей управління. Крім того, недостатній розвиток науки і особливості соціально-економічних завдань не дають змоги у деяких випадках описати процес управління в повному та однозначно формалізованому виді. У такому контексті мистецтво управління сприяє переходу від теоретичних знань до конкретних рішень і дій. Воно дає можливість керівникові знаходити зв'язок між чистою теорією та дійсністю.

Таким чином, поєднання в державному управлінні науки і мистецтва – процес діалектичний, що реально сприяє суттєвому вдосконаленню і розвитку управлінської культури загалом [54, с. 18]. Лише той, хто володіє мистецтвом поєднання зазначених аспектів, досягає професійних вершин у сфері управлінської діяльності. Адже у разі вирішення будь-яких управлінських завдань не слід керуватися лише однозначними правилами, підготовленими рекомендаціями, застосовувати засвоєні готові схеми, шаблони. Під час виникнення нестандартних ситуацій, що вимагають неординарних підходів, такі схеми стають непридатними. Саме вони вимагають творчого, гнучкого, діалектичного мислення, генерування різних альтернатив, вибір серед них оптимальних і застосування адекватних методів державного управління.

Підсумовуючи, можна сказати, що державне управління – це наука і мистецтво, позаяк у ньому поєднується об'єктивне та індивідуальне

[87, с. 36]. Адже у процесі управління відбувається своєрідне злиття знань (наука), умінь та навичок (професійне ремесло) і творчості (мистецтва).

Слід зазначити, що процес оволодіння мистецтвом управління є значно складнішим за процес набуття професійного ремесла. Інколи він взагалі може не завершитися внаслідок природних здібностей та мотивації управлінця. Адже, якщо умінням та практичним навичкам можна навчитися у навчальному закладі та через професійний досвід, то творче нахнення – це індивідуальний здобуток, що залежить лише від здібностей та бажань самого управлінця.

Глава 2.2

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК СОЦІАЛЬНЕ ЯВИЩЕ

2.2.1. Суспільна сутність державного управління

Вихідною категорією адміністративно-управлінської теорії є «управління». Що ж таке управління? У чому полягає сутність цього явища? Якою є і має бути роль управління у суспільних процесах? Як свідчить історія управлінської думки, ці питання завжди перебували у центрі уваги мислителів минулого. Без перебільшення можна сказати, що ця категорія протягом усієї історії людської цивілізації постійно розвивалася, наповнювалася новим змістом.

Управління є складним і універсальним суспільним феноменом, необхідною функцією суспільного життя. Наука трактує управління як **соціальної функції** владноорганізуючої діяльності, що забезпечує цілеспрямованість і узгодженість спільної праці і співжиття людей [97, с. 258].

Відповідно, **метою управління** є організація спільної діяльності людей, їх окремих груп та організацій, забезпечення координації взаємодії між ними для досягнення суспільно значущих цілей, а його **сутністю** – здійснення керуючого впливу на відповідні об'єкти.

Необхідність здійснювати управління з'являється там, де потрібно об'єднати і скоординувати зусилля двох і більше людей. Саме тоді, коли в первісному суспільстві з'явилися перші елементи суспільної організації і суспільної праці (наприклад, необхідність полювання чи спільного захисту від ворога), з'явилася особлива функція управління, яка виникає в результаті певних суспільних потреб і самої природи суспільної праці. Тому держава, яка на засадах громадянства об'єднує велику кількість людей, відчуває об'єктивну потребу у здійсненні діяльності з управління різноманітними питаннями, які виникають у процесі життя та становлять загальний інтерес для всієї спільноти: сприяння розвитку економіки, забезпечення збору податків та обороноздатності країни, розвитку науки, освіти, культури, надання соціальної допомоги тощо.

Потужний імпульс філософському осмисленню державного управління дав розвиток античної демократії, яка зародилась у Давній Греції. Пізніше управлінська думка пережила період застою. Однак у XVII–XVIII ст. активізація суспільного життя в Європі та Північній Америці, розвиток демократичних інститутів дали новий поштовх для розвитку теорії управління. У XIX ст. управлінські теорії і концепції отримують подальший розвиток і вдосконалення.

Щодо розуміння такого явища, як управління, існує багато точок зору. Згідно з тією, яка йде від Платона та Арістотеля, управління як частина політичного процесу ототожнюється із суспільним способом існування. Тобто, жити у суспільстві означає жити за певними правилами, а мистецтво управління суспільством виступає як усезагальна форма соціальних зв'язків. Сама ж соціальність ґрунтується на розумінні суспільства як конгломерату атомізованих індивідів, а їх відносини – як свідомо встановлені договірні відносини на засадах державності.

Ще один підхід – марксистський. Згідно з ним, суспільство формується у процесі спільної діяльності людей. А тому соціальність створюється не державним об'єднанням, а спільною участю людей у праці. Звідси, первісні форми життя – відсутність політичного суспільства, оскільки воно було соціально однорідним. Після утворення різноманітних соціальних груп зі своїми специфічними цілями приватні інтереси відокремлюються від спільного інтересу, починають протистояти йому. Поляризованість такого суспільства набуває проблемного характеру, вирішення якого вимагає особливого виду людської діяльності – політико-адміністративного управління як конкретного виду щодо здійснення державної влади.

Зважаючи на низький рівень життя людей того часу, розвиток суспільного суб'єкта та соціальних відносин зумовлює переважання позаекономічних, примусових методів управління, спрямованих на здійснення загального інтересу, досягнення спільної вигоди. Таким чином, фізичний примус, насилля стали початковою формою здійснення управління у відносинах «панування – підкорення». Водночас уже в рабовласницькому суспільстві виникає власне «державне управління» – управління спільними справами, задоволення часткових (групових) інтересів. Отже, управління як вид суспільної діяльності виникло в результаті необхідності узгодження, підпорядкування приватних, часткових (групових) інтересів більш загальному інтересу – спільному. А інтерес є визначальною, вихідною основою влади і управління.

Незважаючи на соціальну диференціацію, розмаїття інтересів та уподобань, у суспільстві завжди існує те, що вигідне всім: забезпечення порядку і безпеки, дотримання правил взаємодії, прийнятне й можливе за певних умов вирішення соціальних суперечностей, здобуття знань про навколишній світ, удосконалення умов життя людини тощо.

Отже, спільний, загальний інтерес, який є найвищим і найважливішим, порівняно з приватним та груповим, вимагав утворення механізму його

забезпечення. Якщо спочатку здійснення загальних справ було спільною турботою і не виділялось у якусь окрему галузь суспільної практики, а за його здійснення відповідали всі члени роду, то внаслідок соціальної диференціації, розшарування первісного суспільства на соціально значущі спільноти відбувається зосередження людей на суто власних, часткових інтересах. Проте це не означає втрати загального інтересу, його реалізація набуває дещо іншої форми – форми влади. У родоплемінній спільноті функції суспільного управління зосереджуються в руках племінної верхівки. Поступово формується спеціальний апарат управління як один із чинників відчуження індивідів від участі у вирішенні спільних справ.

Розвиток машинного виробництва і товарного обміну, зростання соціальних протиріч спричинили послаблення безпосереднього панування господаря над виробником, подальшу регламентацію політичних стосунків нормами права замість вирішення проблем силовими методами. В умовах антагоністичних інтересів класів, верств і соціальних груп суспільство мало життєву потребу в інституції, яка здатна забезпечити необхідний мінімум їх консолідації. Таким утворенням і стає держава – основне знаряддя політичної влади у класовому суспільстві, покликане улагоджувати різновекторні інтереси протилежних класів, соціальних прошарків, груп.

У сучасному світі єдиною інституцією, за якою визнається беззастережне право запровадження законів, нормативно-правових актів, обов'язкових для всіх громадян, стає держава. Без держави та її діяльності суспільство як система і організована спільнота функціонувати не може.

Отже, ключовим поняттям для державного управління та основою політико-адміністративної науки є знання про державу – центральний та основний інститут політичної організації суспільства. Поняття «держава» виникло близько трьох тисячоліть тому (стародавня держава Урарту існувала в IX–VI ст. до н. е.), а термін «держава» вперше вжив італійський філософ Н. Макіавеллі у своїй праці (трактаті) «Іль принчіпе» («Монарх») 1532 р., аналізуючи «державну рацію» («*regione di stato*»). Вислів «держава» – «*stato*», «*l'etat*», «*staat*», «*state*» – набув подальшого розповсюдження і став загальновизнаним у світовій практиці.

Держава посідає особливе місце в політичній системі, надаючи їй цілісності та стійкості, зорієнтованості на важливі суспільні справи [196, с. 260]. Саме держава є основним знаряддям влади, носій суверенітету, верховної політичної влади [96, с. 481].

Держава – це засіб суб'єктивного вирішення об'єктивних суперечностей, які розв'язуються, як правило, насильницькими методами і переважно в інтересах того соціального суб'єкта – економічно організованого та інтелектуально пануючого класу, представники якого володіють державною владою. З'явившись ще у рабовласницькому суспільстві, держава постійно змінювала свою форму, проте й сьогодні її суть залишається незмінною: вона завжди була механізмом здійснення політичної влади, забезпечення потреб політичної еліти, соціальних груп і громадян. У суспільстві

держава виконує низку функцій, які здійснює спеціально сформований державний апарат.

Ще античними мислителями (Платон, Арістотель) осмислювались основні ознаки держави:

- наявність так званої «публічної влади» (з апаратом управління і примусу);
- територіальний принцип організації населення;
- податки з населення для утримання публічної влади.

Головним питанням політичного буття суспільства (держави) вважалося питання про владу: організаційні засади влади, динаміка і ефективність її функціонування тощо (згадаймо «Державу» Платона).

Отже, як регулятивний механізм функціонування та розвитку соціуму, держава відрізняється від інших суспільних інститутів такими ознаками:

- наявність публічної влади, що здійснюється певною групою людей (державні службовці), зайнятою виключно управлінням суспільством як цілісною системою;
- монополія на владу щодо всього населення, тобто незбіг публічної влади з владою народу;
- право здійснювати внутрішню та зовнішню політику від імені всієї нації;
- суверенне право видання законів, обов'язкових для всіх груп населення і кожного громадянина;
- організація влади за певним територіальним принципом – адміністративно-територіальним поділом;
- монополієне право збору податків, формування національного бюджету.

Державність є загальною формою вираження інтересів суспільства через державну публічну владу та її матеріальні ресурси. Держава є механізмом управління, апаратом організації, що володіє засобами заохочення, примусу, контролю і насильства.

Державно-політична і філософська думка завжди надавала значної ваги питанням теоретичного обґрунтування проблем походження, сутності, головних ознак та функцій держави. Були спроби побудови ідеальних моделей державного устрою, поради володареві (правителю) щодо організації державного управління й ведення державних справ, утопічні й реалістичні прогнози державного будівництва тощо. Арістотель – представник патріархальної теорії походження держави, вважав, що держава – це результат історичного розвитку сім'ї, коли виникає «спілкування», зв'язок між сім'ями і родами «задля благаго життя та самоцінного існування» [10]. Представники теологічної теорії (ідеологи релігій, Фома Аквінський) обґрунтовували її зумовленість Божою волею, божественними законами. Н. Макіавеллі в основу державного будівництва поклав матеріальний інтерес (приватну власність) особистості. Договірна теорія (Гоббс, Руссо, Кант) вбачає джерело виникнення держави в суспільному договорі.

Гегель, у свою чергу, наголошував, що держава є виразником усезагальнених інтересів, усезагальної волі [31]. Психологічна теорія (Петражицький, Фрейзер, Тард) пояснює державу особливими властивостями людської психіки, зокрема потребою людей у підпорядкуванні. К. Каутський вперше в історії філософської думки висловив припущення про можливість формування держави як надкласового інституту. Цю ідею підтримав Ю. Хабермас. Х. Джонс відстоював концепцію держави загального благоденства, що забезпечує оптимальну регуляцію людських стосунків та приватного господарювання. У Маркса знаходимо не лише визначення держави як організованого насильства одного класу над іншим, а й міркування щодо виконання державою спільних справ, таких, приміром, як будівництво шляхів сполучення, забезпечення порядку, захист кордонів тощо.

Сучасні уявлення про правову державу базуються на романо-германських та англосаксонських традиціях, а їх теоретичним підґрунтям вважаються вчення англійського філософа Д. Локка та німецького філософа І. Канта. Термін «правова держава» вперше з'явився на початку XIX ст. у німецькій літературі, а подальший розвиток ця концепція отримала в середині цього ж століття. У XX ст. правова держава отримує додаткові визначення, виступаючи як «соціальна правова демократична держава».

У сучасній літературі існує понад 140 визначень держави і різноманітні її типології. Однак усі вони зводяться до двох підходів розуміння сутності держави. Перший розглядає державу як систему владних відносин, а інший – більш широкий, вбачає в ній політичний режим. Вдалим, на нашу думку, є таке визначення:

Держава – це соціально-політичний механізм, що виникає в класовому суспільстві з метою організації і впорядкування соціально неоднорідного суспільства, вирішення конфліктних ситуацій, забезпечення відповідного рівня соціальної стабільності системи, її цілісності та безпеки.

Якщо визнати, що держава є носієм загальної функції – публічної влади, яка є необхідною для дотримання цілісності суспільства, забезпечення його існування, то апарат державного управління – механізм здійснення цієї функції. Саме з метою виконання загальної функції пов'язують виникнення держави та запровадження спеціалізованої людської діяльності – соціального управління. Держава у цьому випадку уявляється як політична організація, наділена повноваженнями правочинного здійснення загальної волі переважної більшості громадян. Тобто, держава як політико-правовий інститут виступає засобом реалізації мети суспільного розвитку. Таким чином, суспільство вище від держави, оскільки остання є лише органом суспільства, яке через суспільні організації виробляє категоричні імперативи для держави як керуючої системи, які, в свою чергу, й визначають мету та засоби функціонування системи державного управління [24, с. 295]. Головне призначення держави полягає в тому, щоб керувати

суспільними справами. Будь-яка держава як організація політичної влади в суспільстві, як соціальний і політичний інститут проявляє себе у «зовнішніх» стосунках саме через практичне здійснення цієї влади. Державна влада втілюється в діяльності державних органів, які у своїй сукупності утворюють механізм держави.

Центральним поняттям держави є влада, яка означає відносини залежності між людьми, в яких одні можуть здійснювати свою волю, нав'язувати її оточуючим [43]. Проблеми влади хвилювали ще древніх мислителів. Відносини влади були предметом уваги таких філософів і політичних теоретиків Середньовіччя і Нового часу, як Н. Макіавеллі, Т. Гоббс, Дж. Локк, І. Кант та ін. Суттєвий внесок у розробку теорії влади внесли М. Вебер, В. Парето, Г. Моска, Р. Міхельс, Г. Моргентау, Н. Пулантас, Т. Парсонс.

За своєю суттю влада – явище соціальне. Вона є формою соціальних відносин, що характеризується можливістю впливати на характер і спрямування діяльності та поведінки людей через економічні, ідеологічні та організаційно-правові механізми, а також за допомогою авторитету, традицій, насилля [44, с. 29]. Відоме визначення влади належить М. Веберу, який писав: «Влада означає будь-яку можливість проводити всередині певних соціальних відносин власну волю навіть у супереч супротиву, незалежно від того, на чому така можливість ґрунтується» [23]. Г. Моргентау визначає владу як здійснюваний людиною контроль над свідомістю та діями інших людей. Н. Пулантас вважає владу як спроможність соціального класу реалізовувати свої специфічні об'єктивні інтереси. Для Т. Парсонса влада – це система ресурсів, за допомогою яких досягаються спільні цілі, це здатність виконувати певні функції на користь соціальної системи, взятої в її цілісності. Цілком прийнятним є визначення влади як реальної можливості здійснювати свою волю в соціальному житті, нав'язуючи її, якщо необхідно, іншим людям [72, с. 139]. Сутністю влади є відносини керівництва, панування і підпорядкування.

Отже, влада може існувати і на основі примусу, підкорення, насильства тощо. Виникаючи разом із появою суспільства там, де є людські відносини, вона супроводжує всю його історію, будучи невід'ємною складовою існування людських спільнот. Такою є об'єктивна соціальна природа цього явища, загальноновизнаного в науковій літературі.

Влада – це здатність і можливість для окремих людей, груп, верств, класів здійснювати визначальний вплив на діяльність інших людей, людських спільнот за допомогою політичних, економічних та моральних засобів.

Політичний аспект влади проявляється в тому, що вона виступає організуючим центром цілеспрямованої діяльності людей, колективів та суспільства в цілому. З'явившись у результаті розвитку суспільства, держава виступає стосовно нього політичною управлінською системою, а управлінський вплив, здійснюваний нею, набуває політико-правового характеру,

зумовленого державною владою. Пануюча воля, що виражається у формі загальноприйнятих соціальних норм (правил поведінки), виконує регулюючу, а відповідно, і організуючу роль у житті суспільства [64, с. 144].

У будь-якому суспільстві існують і перебувають у взаємодії кілька видів влади – політична, економічна, духовна, сімейна тощо. Політична влада, як один із найважливіших виявів влади, визначається як реальна здатність певної соціальної групи (нації, класу, організації, іншої спільноти) чи особистості втілювати свою волю за допомогою політики та правових норм, здійснювати організований вплив на суспільство. Для політичної влади характерні такі ознаки:

- здатність, готовність суб'єкта влади виявити політичну волю;
- охоплення усього політичного простору взаємодією різних політичних суб'єктів;
- наявність політичних організацій, через які суб'єкт політичного волевиявлення здійснює політичну діяльність;
- осмислення політичного інтересу і політичних потреб;
- забезпечення соціального панування у суспільстві суб'єкта політичної влади [78, с. 264].

Отже, влада – це поєднання інтересу і волі, в якому воля виступає засобом вираження інтересів. Вони реалізуються у формі влади через політичне управління. Ґрунтуючись на цих міркуваннях, можна визначити зміст політичної влади – вольового вираження інтересів панівного класу або більшості народу в діяльності державних інституцій, посадових осіб. Влада, таким чином, перебирає на себе не тільки функції насильства, а й соціального управління у напрямі її перетворення з такої, що стоїть над суспільством, у владу, яка обслуговує суспільство, через надання громадянам управлінських послуг, здійснення відповідних функцій державного управління, що забезпечують реалізацію загальновизнаних суспільних інтересів. Використання влади як засобу реалізації спільних інтересів найхарактерніше простежується під час здійснення публічної влади у процесі діяльності державних та самоврядних інституцій.

У літературі зустрічається ототожнення понять «політична» і «публічна» влада, що часто використовуються як синоніми. Зауважимо, що **публічна влада** і **політична влада** – явища не тотожні, адже не випадково вони позначаються різними термінами. Як видається, ця відмінність простежується у суб'єктно-об'єктному складі та змісті владних відносин. Суб'єктами публічної влади є публічно-територіальні формування – народ (нація), держава, адміністративно-територіальні одиниці, органи державної влади, органи місцевого самоврядування. Зазначені суб'єкти владних відносин здійснюють законодавчо встановлені владні функції на відповідній території. Як зазначається у літературі, нарівні з названими учасниками на засадах загальних принципів і норм міжнародного права публічна влада реалізується у межах світового співтовариства суб'єктами міжнародного права (національними державами, міжнародними організа-

ціями) [38]. Загальним об'єктом публічно-владних відносин щодо названих суб'єктів є вища колективна суспільна цінність – цілісність держави, стабільність розвитку внутрішньодержавних територіальних утворень. Змістом публічно-правових відносин є ті конституційно (статутно) визначені права та обов'язки органів влади територіальних утворень, через котрі забезпечуються інтегральні зв'язки та взаємодії на конкретній території.

На відміну від публічної, політична влада, суб'єктами якої є політичні партії, охоплює більш вузьке коло суспільних відносин. Вона включає ті зв'язки та взаємодії, що є знаковими для суспільства і світопорядку в цілому. Ці відносини складають інтегральну цілісність (чи є загрозою для неї) державно організованого суспільства чи світового співтовариства, а також відповідних внутрішньотериторіальних державних формувань (регіонів). Будучи інтегральним началом конкретного суспільства, владні зв'язки включаються як у політичну, так і в публічну системи, тобто є публічно-політичними. Водночас, владні відносини у самоврядних одиницях базового рівня (селах, селищах, містах), територіальних громадах, інших територіальних утвореннях є інтегруючими у межах цих формувань, а не суспільства у цілому чи його самостійних державних утвореннях. Відповідно ці відносини, будучи публічно-владними, не є політичними й, відповідно, не можуть входити до системи політичної влади. Тим часом у системі політичної влади існують внутрішньоорганізаційні відносини (прийняття у члени партії, вибори партійних органів тощо), що є важливими для політичного об'єднання. Ці відносини є елементами політичної влади, але не є публічно-владними.

Отже, поняття «система публічної влади» і «система політичної влади» значною мірою співпадають. Їхні взаємні точки перетину визначаються інтегральною публічно-політичною владою національного та міжнародного рівнів, а відмінності пов'язані, по-перше, з наявністю локальних публічно-територіальних систем (неполітичні публічні форми влади), по-друге, внутрішньоорганізаційних відносин політичних об'єднань (відносяться до непублічних організаційно-політичних владних явищ). Сфера збігу публічної та політичної влад (спільний об'єкт впливу й змісту відносин) визначається у предметах відання державної влади – державної організації політичного управління суспільством [43], як особливого виду публічної влади, котрий має специфічні ознаки. Однак зауважимо, що будь-яка державна влада має політичний характер, але не всяка політична влада є державною. Прикладом може слугувати двовладдя Тимчасового уряду і Рад в Росії в 1917 році. Володіючи політичною владою, Ради на той час не мали самостійної державної влади.

Державна влада домінує у суспільстві і є основним об'єктом політичної боротьби, адже є вищою владою щодо інших видів влади у всіх громадських утвореннях як за обсягом, так і за засобами впливу [100, с. 314]. Державна влада здійснюється за допомогою встановлення зако-

нів, виконання функцій державного управління та забезпечення дотримання чинних законів усіма членами суспільства. У демократичному суспільстві вона повинна бути функціонально поділена на законодавчу, виконавчу та судову гілки на засадах системи стримувань та противаг.

Незважаючи на існування різних форм і видів влади, лише державна влада спроможна надати суспільству цілісності, сконсолідувати його в умовах плюралізму та діяльності політичних партій, громадських об'єднань, що виражають інтереси різноманітних соціальних груп.

Отже, **державна влада – це інструмент забезпечення існування держави та досягнення її цілей через систему повноважень і засобів, що застосовуються від імені суспільства для захисту і реалізації спільного інтересу, забезпечення загальних і часткових потреб, реалізації функцій регулювання та вирішення конфліктів у суспільстві.** Вона наділена таким рівнем повноважень і норм, що дають можливість утворенням нею суб'єктам здійснювати мобілізацію ресурсів, розподіляти поміж різними групами людей та індивідами суспільні цінності в межах досягнення загальних цілей та інтересів. Завданням будь-якої державної влади є забезпечення наявними засобами стабільності у суспільстві, збереження суспільного спокою та удосконалення суспільних відносин.

Однак, держава сама по собі не є першоджерелом владних повноважень. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади є народ, соціум, котрий здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Відповідно державна влада хоча і є основним, але не єдиним засобом реалізації політичної влади. Суспільство, у рамках якого функціонує державний організм, бере участь у вирішенні питань місцевого характеру через створення органів самоврядування, які наділяються законом відповідною компетенцією та матеріально-фінансовими ресурсами. Звідси можна зробити висновок, що **муніципальна влада** – самоврядна організація політичного управління територіальними спільнотами, є однією з форм публічної влади. Вона характеризується:

- інституційним відокремленням у системі управління суспільством у формі публічної самоврядної влади;
- територіальністю – здійснюється на територіях (адміністративно-територіальних одиницях), які відмежовані одна від одної;
- функціональною спрямованістю на вирішення питань місцевого значення, інтересів локального характеру;
- демократичністю, що виходить із первинного суб'єкта – територіальної громади;
- різноманітністю організаційних форм;
- виборністю органів місцевого самоврядування;
- безпосередньою відповідальністю муніципальних інститутів та їх посадових осіб перед територіальними громадами;
- відповідністю повноважень матеріально-фінансовим ресурсам відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Водночас зазначимо, що муніципальна влада має деякі ознаки, притаманні державній владі: а) чітко виражений інституалізований характер (місцеве самоврядування є загальнообов'язковим інститутом, рішення якого поширюються на відповідну територіальну громаду); б) наявність специфічного апарату, який здійснює цю владу; в) універсальність, усезагальність; г) встановлення та збирання податків [39].

Але ознаки, що відрізняють ці два види публічної влади, переважають. До них належать такі:

1) муніципальна влада – це особлива форма публічної влади, що має принципово інший характер, ніж влада державна. Так, якщо державна влада характеризується суверенітетом (верховенством, самостійністю і незалежністю), то муніципальна – це влада підзаконна, яка діє у межах та у порядку, визначених верховною владою, без права видавати закони з тих чи інших питань місцевого значення, замінюючи загальнонаціональні закони;

2) її компетенція порівняно з державною владою досить суттєво обмежена. Як правило, її становлять лише питання місцевого значення, що пов'язані із задоволенням повсякденних потреб населення, та обмежене коло питань загальнодержавного значення, повноваження щодо вирішення яких делегуються муніципальним інституціям;

3) муніципальна влада – це публічна влада територіального колективу, що має локально-просторовий характер, здійснюється в інтересах територіальної громади і функціонує лише в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць тоді, як державна влада поширюється на всю територію держави [73].

Зазначені ознаки та особливості муніципальної влади є найсуттєвішими для її характеристики. Це дає підстави зробити таке визначення цього поняття: **муніципальна влада – це різновид публічної влади, що функціонує у межах адміністративно-територіальної одиниці, реалізується від імені територіальної громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, котрі наділені законом відповідними повноваженнями і ресурсами, з метою вирішення питань місцевого значення, з огляду на інтереси населення, на підставі законів та власної фінансово-економічної бази.**

Слід зазначити, що особливий характер муніципальної влади не означає її повної автономності відносно державної влади. Їх взаємозв'язок знаходить свій вияв у тому, що, по-перше, і муніципальна влада, і державна влада мають єдине джерело – народ (ч. 1 ст. 5 Конституції України), по-друге, хоча місцеві справи вирішуються самостійно, однак у контексті єдиної державної політики; по-третє, органи місцевого самоврядування і органи виконавчої влади у певних визначених законом межах можуть делегувати одні одним окремі повноваження (ч. 6 ст. 118 і частини 3, 4 ст. 143 Конституції України) з відповідною підзвітністю і підконтрольністю у частині цих повноважень; по-четверте, значна частина делегованих

органам місцевого самоврядування повноважень за своєю природою є, швидше, функціями органів державної влади; по-п'яте, з метою виконання делегованих повноважень муніципальні органи наділені відповідним комплексом повноважень державно-владного характеру, без якого неможливе управління.

Влада проявляється через управління, а управління ґрунтується на владі. Вони – однаково необхідні явища соціального життя, що виступають атрибутом існування суспільства [78, с. 263]. Як зазначає Г. Щокін, у відносинах понять «влада» та «управління» простежується певна підпорядкованість і взаємозалежність: влада передбачає управління об'єктом, а управління – здійснення над ним влади. Іншими словами, поняття «влада» є первинним щодо поняття «управління», оскільки не кожен працівник управління (наприклад, спеціалісти, технічні виконавці, окремі функціональні керівники) володіє реальною владою, але кожен працівник, який наділений владними повноваженнями, виконує цілком визначені функції управління [100, с. 139].

Соціальне управління не може здійснюватись ізольовано від діючої системи державного управління [24, с. 302]. Тому соціальна структура безпосередньо становить підвалини державного управління, визначаючи його суб'єкти та об'єкти, а також інтереси, характер і спрямування управлінських процесів. Об'єктами управління можуть бути поведінка окремих людей та груп, суспільна праця і виробництво, технічні засоби (верстати, машини, агрегати), тварини і рослини. Відповідно до цього (до об'єкта) управління прийнято поділяти на три основних класи: управління технічними системами (керівництво технічними процесами, управління механізмами, агрегатами), управління біологічними системами (регулювання розмноженням та розвитком тварин і рослин) та управління соціальними системами (управління людьми, управління в суспільстві).

Нас цікавить передусім **соціальне управління**, яке відрізняється волею впливом одних суб'єктів управлінського впливу на свідомість і волю інших, а його об'єктами є соціальна організація суспільства з притаманними їй соціальною структурою й соціальними процесами. Соціальне управління розглядається науковцями як вищий вид управління, що передбачає активні діяльнісні зусилля соціальних суб'єктів (індивідуальних і колективних), які спрямовуються на упорядкування та організацію процесів спільної колективної діяльності людей, на приведення їх у запланований стан відповідно до об'єктивних законів [27, с. 136].

Соціальне управління має своє суб'єктно-об'єктне поле, до якого можна віднести діяльність політико-громадських об'єднань, поведінку окремих людей та груп, суспільну працю та економічну діяльність тощо. Вони утворюють декілька видів управління, які органічно виходять з влади: політичне, судове, військове, економічне, духовне, корпоративне, сімейне. Кожен з цих видів має свій власний окремий об'єкт управлінського впливу,

специфічну правову базу, організаційний порядок функціонування, відповідальність і т. ін.

Ключовим видом соціального управління є політичне управління, котре відрізняється від інших основних класів впливом одних суб'єктів управлінського впливу на свідомість і волю інших, а його об'єктами є політична організація суспільства з притаманними їй політичною структурою та соціальними процесами. Політичне управління – це явище, яке характеризує внутрішню властивість суспільства, що випливає з його системної природи, суспільного характеру праці, процесу спілкування людей у процесі праці та в житті. Його зміст полягає у цілеспрямованому впливі на суспільство і його підсистеми, з метою його впорядкування, вдосконалення і розвитку.

Політичне управління – це процес узгодження інтересів і установок держави з інтересами громадянського суспільства, різних соціальних верств, прошарків і груп, суспільних об'єднань і організацій на основі пізнання та використання об'єктивних потреб розвитку соціуму [27, с. 138].

Політичне управління розуміють як реалізацію організаційних функцій, що створюють необхідні умови для досягнення в процесі спільної діяльності людей поставленої мети. Система політичного управління є широкою і багатоплановою, що базується на існуванні та функціонуванні інститутів громадянського суспільства і держави – політичних партій, недержавних організацій, органів місцевого самоврядування та органів державної влади.

Для політичного управління характерна численність об'єктів, які утворюють такі основні види:

партійне управління: суб'єкт – політичні партії; *парламентське управління:* суб'єкт – законодавчий орган держави; *державне управління:* суб'єкт – система органів виконавчої влади; *муніципальне управління:* суб'єкт – територіальні громади; *громадське управління:* суб'єкт – недержавний сектор (рис. 2.2).

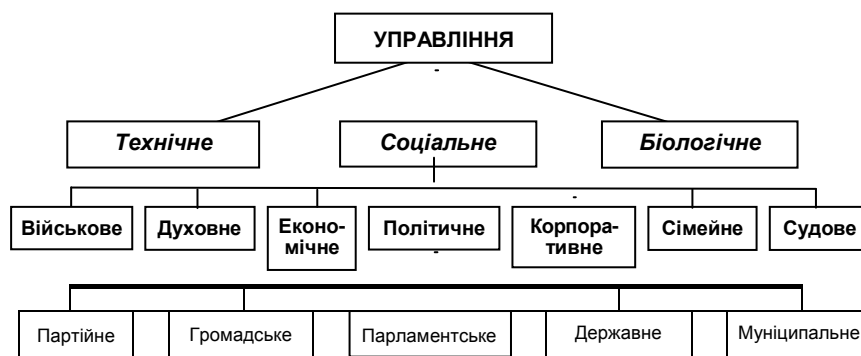


Рис. 2.2. Види управління

Тобто, без політичного управління неможливе системне функціонування суспільства, саме тому його важливою складовою є державне управління, яке співвідноситься з першим як часткове і загальне. Державне управління входить до політичного управління, тобто останнє є значно ширшим. Доказом цього є те, що політико-управлінські відносини виходять за межі державного управління, торкаючись відносин підпорядкування в інших організаційних структурах громадянського суспільства, що включені до політичного процесу [27, с. 105]. Якщо в цілому управління в суспільстві є загальною політичною функцією, що реалізується через владно-організуючу діяльність з метою узгодженості суспільних інтересів для досягнення суспільно значимих завдань, то державне управління можна віднести до однієї з функцій держави, яка вносить у цю діяльність організуюче начало відповідно до визначених політичних орієнтирів, принципів, цілей, інтересів і врегульованих правовими нормами.

Отже, державне управління буде розглядатися нами як соціальне явище, передусім як складова політичного управління. (Інші види управління мають свій окремий предмет дослідження, групу наук і фахівців, які їх вивчають, а тому нами розглядатися не будуть.)

Взагалі **політика** (грецьке *politika* – мистецтво управління державою) і державне управління – надзвичайно близькі і пов'язані між собою явища. Більше того, державне управління – одна із найважливіших частин внутрішньої політики держави. Політика є державно-правовим вираженням відносин перебуваючого при владі класу, соціальної групи, нації та інших класів, соціальних груп, націй з приводу утримання і використання влади. А державне управління є засобом упорядкування взаємовідносин між класами, соціальними групами, націями за допомогою якого реалізується політика. Саме політичним шляхом визначається система органів виконавчої влади, її керівний склад, установлюються головні засади (принципи) та характерні риси управління. Ось чому переважна більшість учених підкреслює тісний зв'язок політики і державного управління.

Так, С. Алексєєв зазначає, що питання державного управління – це завжди питання політичної влади, політики, функціонування політичної системи [7]. На думку О. Луньова, в теорії державного управління не викликає сумніву положення про те, що «державне управління носить політичний характер» [51, с. 7–8]. В. Цветков наголошує, що «не технічні проблеми, не форми і методи управління, якими б досконалими вони не були, визначають сутність управління, а проблеми політичні» [97, с. 254].

Навіть ті вчені, які не поділяють такої точки зору, вважаючи її односторонньою, через те що держава виконує як політичні, так і неpolітичні функції, схиляються до того, що останні набувають політичного характеру. Аналізуючи вищезазначене, можна дійти однозначного висновку про нерозривність і діалектичний взаємозв'язок політики і управління та розглядати це положення як найважливіше для визначення сутності державного управління.

Відповідно, **державне управління – це політична функція, що реалізується через владно-організуючу діяльність, яка узгоджує спільну працю і побут людей з метою досягнення поставлених загально-суспільних цілей та завдань.** Державне управління виступає як політичне явище, адже воно є керівництвом кимось або чимось, атрибутом суспільного життя, якому притаманні ознаки суспільного життя, і проявляється там, де є спільна діяльність людей.

Будучи конкретно-історичною формою політичного управління, державне управління є виконавчо-розпорядчою діяльністю, основними складовими якої є виконання законодавчих актів, організаційно-розпорядчі дії та надання державних (управлінських) послуг. Їх реалізація досягається за допомогою використання необхідних владно-юридичних повноважень. Державне управління є також специфічним засобом спрямовуючого впливу управлінської діяльності на процеси функціонування та розвитку держави.

Державне управління має підзаконний характер, що йде від законодавчої влади з ґарантованою обов'язковістю, нормативністю, забезпечених примусовою силою держави. Політичне ж управління базується, окрім зазначеного фактора, ще й на недержавних організаційних чинниках, морально-етичних нормах. Прикладом може слугувати громадське управління, яке розглядається як організований вплив об'єднань громадян, «третього сектору» на реалізацію окремих функцій і завдань управління, їх участь у управлінні, роботі самоврядних органів.

Спільні суспільні цілі зумовлюють певний взаємозв'язок видів управління, що передбачає впорядкування, організацію політико-адміністративних, соціально-економічних, духовних процесів. Окрім того, цей взаємозв'язок зумовлений існуванням єдиного спільного суб'єкта управління – держави.

Отже, єдність державного і соціального управління визначається спільною метою забезпечення функціонування держави, але за посередництвом різних форм та методів. Головне полягає у встановленні взаємодії системи державного управління та соціального управління, відповідно до чого має забезпечуватися взаємозв'язок суб'єктів під час реалізації функцій управління суспільством [24, с. 302].

Методологічно правильним підходом до розуміння сутності державного управління є окреслення його як складової політичного управління і визначення як процесу реалізації виконавчої влади, що є засобом функціонування будь-якої соціальної спільноти.

2.2.2. Суб'єкти та об'єкти державного управління

Як відомо, будь-яка система, зокрема й управлінська, розглядається в сукупності двох невід'ємних складових – суб'єкта та об'єкта. Досліджуючи організаційну структуру державного управління, можна зазначити, що його здійснюють суб'єкти державного управління. Управлінський вплив

суб'єктів здійснюється відносно об'єктів державного управління. У системі державного управління об'єктом управління виступає суспільство, суспільна діяльність, а суб'єктом – органи виконавчої влади [22, с. 70].

Як же визначаються поняття «суб'єкт» і «об'єкт» державного управління? У літературі немає однозначного трактування цих категорій, а тому для усвідомлення їх сутності розглянемо декілька теоретичних підходів з даної проблематики.

А. Петров визначає суб'єкт управління як спеціальні групи людей, які за допомогою різних форм організаційної практики здійснюють необхідні рухи об'єкта [69]. А. Годунов наголошує, що суб'єктом управління в суспільних процесах виступають люди [34]. Ю. Тихомиров вважає, що суб'єкти, які управляють суспільством, – це або народ у цілому, або окремі його верстви, об'єднання, колективи, оформлені відповідним чином у політико-правових формах через систему державних і громадських організацій, інститути безпосередньої демократії [90]. В. Афанасьєв наголошує, що суб'єктом управління є складна система державних і недержавних організацій [59]. В. Бакуменко пише, що «суб'єктом державного управління є система державної влади у вигляді спеціально утворених органів влади, що взаємодіють, між якими розподілені певні функції державного управління» [15, с. 13].

На нашу думку, таке розуміння поняття «суб'єкта державного управління», що виключає можливість виконання ролі суб'єкта посадовими особами, є неповним. Адже політичні діячі (члени Кабінету Міністрів України), посадові і службові особи (керівники органів виконавчої влади) наділені відповідними владними повноваженнями, а тому об'єктивно не можуть бути виключені з переліку суб'єктів державного управління. Тому суб'єктами управління однозначно є не лише органи виконавчої влади, а й їх керівний склад.

Головною рисою суб'єкта державного управління є наявність у нього певної компетенції і владних повноважень, які дають змогу втілювати свою волю у формі управлінських рішень, керівних команд, обов'язкових до виконання. Владний вплив, що виходить від суб'єкта до об'єкта управління, дає змогу підпорядковувати волю і діяльність останнього волі першого, що є необхідною умовою досягнення цілей і вирішення завдань, визначених суб'єктом управління. Відповідно об'єкт державного управління зобов'язаний підкорятися владній волі суб'єкта і в обов'язковому порядку виконувати його рішення.

Отже, **суб'єкт управління – система, наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дають можливість їй втілювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто, це система, що управляє.**

У державному управлінні до суб'єктів управління належать: органи виконавчої влади (уряд, міністерства, державні комітети, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації); керівники і керів-

ний склад цих органів (політичні діячі; посадові особи; службові особи, які наділені державно-владними повноваженнями).

З точки зору системного підходу, об'єктом соціального управління є все суспільство, яке не може існувати поза ним, для якого управління є іманентним елементом [77, с. 26]. Водночас, на нашу думку, погляди науковців, котрі до об'єкта державного управління відносять «усе суспільство в цілому, всі варіанти суспільних відносин, що розвиваються в ньому» [8, с. 7], не є достатньо обґрунтованими. Адже у суспільстві є фізичні та юридичні особи, недержавні організації, що не підлягають прямому державному регулюванню та управлінню з боку структур державної влади. Тому основними об'єктами державного управління слід вважати підпорядковані органи виконавчої влади, галузі та сектори державного управління, галузі промисловості, державні установи, організації і підприємства, підвідомчі органам виконавчої влади [45, с. 36].

Відповідно можна зробити висновок, що об'єктом державного управління є система, на яку спрямовується владний вплив суб'єктів управління. Безпосередніми об'єктами, на які справляє вплив той чи інший конкретний суб'єкт, є підпорядковані йому галузі (сектори) державного управління.

Отже, об'єкт управління – це система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють.

Слід зазначити, що між суб'єктом і об'єктом державного управління не існує абсолютних меж: система, яка управляє, будучи суб'єктом відносно того чи іншого об'єкта, сама, в свою чергу, може бути об'єктом управління з боку іншого суб'єкта. Так, обласна державна адміністрація, що здійснює виконавчу владу на регіональному рівні, є суб'єктом управління щодо районних державних адміністрацій відповідної області, одночасно будучи об'єктом управління відносно уряду, останній, в свою чергу, є об'єктом управління з боку глави держави і парламенту.

Суб'єкти управління мають суттєві ознаки, що характеризують їх як найважливіших елементів державного управління. Слушно зауважує у зв'язку з цим Ю. Тихомиров, що суб'єкт управління забезпечує реалізацію інтересів певної соціальної спільноти – народу, певної верстви суспільства, нації, професії тощо. Існує певна ієрархія інтересів, яка відображає структурованість суспільства, що закріплена Конституцією та іншими правовими актами. Механізм погодження та гармонізації інтересів розрахований на подолання суперечностей з метою досягнення загальних соціальних цілей. Такий механізм, звичайно, спирається на діючі структури державного управління [88].

Кожному суб'єкту управління притаманні певні функції, що відображають загальносистемний поділ праці щодо їхнього виконання, у зв'язку з чим функції характеризують основний зміст та напрями діяльності суб'єкта управління. Суб'єкт є системно організованим і в цій якості має

властиві ознаки будь-якої соціальної системи. Суб'єктам управління притаманні загальні функції і цілі, єдність принципів їх утворення, побудови та діяльності, структурна єдність та інші ієрархічні зв'язки та відносини, прийняття обґрунтованих управлінських рішень, узгодження їх між собою.

Суб'єкт і об'єкт управління перебувають у постійній динамічній взаємодії, у процесі якої виникають **управлінські відносини**. Взаємодіючи, суб'єкт і об'єкт утворюють процес управління. Як зазначає В. Афанасьєв: «Важливе місце в системі суспільних відносин займають управлінські відносини – відносини людей стосовно здійснення функцій управління. Це відносини людських колективів – об'єктів і суб'єктів управління як суспільством у цілому, так і притаманними йому конкретними власними підсистемами» [17]. Таким чином, функції державного управління реалізуються через управлінські (державно-управлінські) відносини, тобто у процесі цілеспрямованого впливу суб'єкта управління, наділеного розпорядчими правами, на об'єкт управління, що має переважно виконавчі обов'язки. В суб'єкт-об'єктному аспекті державне управління є «неперервним процесом реалізації відповідних функцій, у зв'язку з чим для нього також можна застосувати визначення через функції» [19, с. 70].

Завдяки тому, що суб'єкти наділені відносно об'єктів владними повноваженнями, це дає змогу їм здійснювати свій управлінський вплив. **Державно-управлінські відносини – це особливий вид суспільних відносин, що виникають у процесі державного управління, діяльності свідомо-вольового та організаційного характеру, встановлюються в ході взаємної діяльності, в яких їхні учасники відчують на собі державно-управлінську дію, що відповідає меті держави, визначається економічними та політичними основами суспільного устрою** [63].

Ці відносини типу «влада – підпорядкування» можуть мати різний характер залежно від повноважень суб'єкта, ступеня самостійності об'єкта управління та багатьох інших факторів. Вони можуть бути формальними (субординації) і неформальними (координації), галузевими, міжгалузевими, територіальними та ін. Відносини управління формуються на основі закономірностей, принципів, функцій і методів державного управління. Найчастіше ці відносини виникають за ініціативою одного з учасників, а у разі порушення адміністративно-правових норм порушник несе відповідальність перед державою.

Змістом управлінських відносин є особлива діяльність людей, що виступає у виді взаємодії суб'єктів та об'єктів управління. Сторони цих відносин, вступаючи у взаємне спілкування, формують тим самим зміст управлінських відносин. Між ними існує тісна взаємодія, що здійснюється за допомогою **прямих** (від суб'єкта до об'єкта) і **зворотних** (від об'єкта до суб'єкта) зв'язків. Практична реалізація цих зв'язків забезпечується завдяки руху інформації. Наявність прямого та зворотного зв'язку є необ-

хідною умовою нормального функціонування й розвитку будь-якої соціально-економічної системи. Прямий зв'язок сприяє процесу ухвалення рішень і забезпечує їх доведення до виконавця – об'єкта управління. Зворотний зв'язок, який надає інформацію про стан об'єкта і його діяльність щодо виконання рішень, є базою формування відповідних впливів на об'єкт управління. Зворотний зв'язок, таким чином, дає можливість знаходити найбільш оптимальні шляхи і засоби організації процесу регулювання діяльності об'єкта управління. Він синтезує дії внутрішнього та зовнішнього середовищ (стосовно певного об'єкта управління), що відображають численні причиново-наслідкові зв'язки. Спеціаліст з обміну інформацією Ф. Льюїс так характеризує значення зворотного зв'язку: «Керівник, який не налагодить зворотний зв'язок для отримувача інформації, виявить, що ефективність його управлінських дій значно знижена, аналогічним чином, якщо зворотний зв'язок із працівниками заблокований, керівник, у кінцевому підсумку, виявиться ізольованим або ошуканим» [104]. Отже, зворотний зв'язок сприяє підвищенню ефективності обміну управлінською інформацією.

Відносини між суб'єктами і об'єктами можуть мати субординаційний та координаційний характер. Виокремлюються також «формальні» (офіційні) і «неофіційні», а також відносини «організації» та «дезорганізації». Крім того, державно-управлінські відносини можна класифікувати таким чином: галузеві (відносини в межах однієї галузі); територіальні (у межах одного регіону); міжгалузеві (між органами різних галузей); міжрегіональні (між органами різних регіонів); територіально-галузеві.

Узгодження (упорядкування) управлінських дій приводить до встановлення між ними вертикальних зв'язків – **субординації**, тобто підпорядкування одного інтересам іншого. Субординаційні відносини розрізняються за певними видами: пряме підпорядкування, непряме підпорядкування, подвійне підпорядкування (детальніше у главі 4.4). Всі ці види субординації мають свої особливості та певний обсяг у конкретних системах управління залежно від методів, які використовуються у відносинах «суб'єкт – об'єкт».

Установлення між ними горизонтальних зв'язків має назву **координації**, тобто поєднання двох і більше однорівневих з точки зору визначеного критерію дій, що забезпечують досягнення запланованого результату (детальніше у главі 4.4). Субординацію і координацію можна розглядати як двоєдине виявлення сутності управлінської діяльності, а також, як її базові форми. У процесі цієї діяльності вони доповнюють одна одну, причому, залежно від конкретної ситуації, переважає та чи інша. Ці зв'язки мають діалектичний характер: об'єкт, яким управляють, не є пасивним учасником управлінських відносин. Оскільки реалізація функцій управління є не лише одностороннім управлінським впливом суб'єкта на об'єкт управління, а активною взаємодією сторін [11; 89, с. 45; 80, с. 201], то, відповідно, об'єкт управління повинен мати можливості для участі у формуванні владного

волевиявлення суб'єкта. Це означає, наприклад, що орган виконавчої влади, окрім власних прав щодо керованого об'єкта, має й певні обов'язки перед ним. Як зазначає І. Бачило, в управлінні об'єкт не тільки підпорядковується, він і розраховує на апарат управління, він «вимагає» від нього відповідної поведінки не менше, ніж вищестоящий орган управляючої системи [18, с. 42].

Оскільки об'єкт має свої власні потреби та інтереси, що впливають із закономірностей його існування та розвитку, то суб'єкт управління зобов'язаний їх урахувати. Коли ж об'єкт не наділений відповідними правами для задоволення своїх потреб, з одного боку, і з іншого – за відсутності в суб'єкта обов'язків урахувати ці інтереси та потреби, управління може набути характеру сваволі, а його функції можуть перетворитись у фактор дезорганізації. Як пише В. Авер'янов: «Функції управління не повинні мати виключно одностороннього, дискреційного характеру» [3, с. 36].

Тобто, особливістю сучасного державного управління є те, що об'єкт не тільки підпорядковується, але й відповідним чином впливає на органи влади, вимагає від них певних дій. Високий рівень соціальної активності об'єктів управління підкреслює також Г. Атаманчук. Така активність об'єктів, на його думку, визначає «специфічний характер їх впливу на суб'єкти управління, які значно ширші впливу за принципом «зворотного зв'язку». Об'єкт управління не тільки реагує на управлінські впливи суб'єкта, не тільки сигналізує про їх наслідки та результати, а часто – незалежно від бажання суб'єкта прямо спонукає його до певної перебудови управлінських впливів, зміни їх характеру та змісту» [11]. Ю. Тихомиров указує на вирішальний вплив об'єктів на побудову суб'єктів, визначення їхніх функцій, структури і системних зв'язків. Недооцінка цього «веде до перебільшення ролі суб'єктивного фактора і послаблення його залежностей від об'єктивних умов економічного, соціального, політичного характеру» [89, с. 45].

Відповідно до вказаних підходів була висунута ідея **реординації** – особливого виду державного управління, здійснюваного об'єктом відносно суб'єкта [64, с. 28]. Її суть можна розкрити за допомогою такої схеми: «Ти управляєш мною, але і я в певних аспектах управляю тобою». Такі відносини як особливий тип структурних зв'язків виокремив Б. Курашвілі [46, с. 228–231]. Згодом поняття «реординаційні відносини» запропонував застосувати В. Авер'янов, розуміючи під ним стосунки органів виконавчої влади, їх посадових осіб з громадянами (а також у відповідних випадках – з юридичними особами) [2].

Реординація ґрунтується на високому рівні соціальної активності об'єктів управління, суттю якого є здійснення управлінського впливу в певних аспектах об'єкта управління на суб'єкт управління. Особливістю сучасного державного управління є те, що об'єкт не тільки підпорядковується, але й відповідним чином впливає на органи влади, вимагає від них

певних дій. Об'єкт управління не тільки реагує на управлінські впливи суб'єкта, не тільки сигналізує про їх наслідки та результати, а часто – незалежно від бажання суб'єкта, прямо спонукає його до певної перебудови управлінських впливів, зміни їх характеру та змісту. Усе більшого поширення набуває тенденція щодо вирішального впливу об'єктів управління на побудову суб'єктів державного управління, визначення їхніх функцій, структури і системних зв'язків. Відповідно, у системі органів виконавчої влади останнім часом все більшого значення набуває поряд із субординаційними і координаційними ще один відносно самостійний вид відносин – реординаційні управлінські відносини.

Отже, **реординаційні відносини** – це самостійний вид управлінських відносин, за якого здійснення управлінського впливу є обов'язком чи правом об'єкта управління в системі органів виконавчої влади відносно керуючого суб'єкта, який, у свою чергу, зобов'язаний відповідним чином на нього реагувати. Такі відносини можуть виникати за наявності або відсутності організаційного підпорядкування між органами.

З метою реалізації активності об'єкта управління необхідно не лише удосконалювати механізм управлінського зв'язку суб'єкта і об'єкта, а й підвищувати ефективність участі в управлінні громадян, громадського контролю за діяльністю органів влади. Для цього слід подолати стереотипи, що були притаманні колишньому тоталітарному суспільству з ідеєю домінування держави над людиною, де останній відводилася лише роль керованого об'єкта, на котрий спрямовувалися владно-розпорядчий вплив і адміністративний примус з боку органів держави. Сьогодні вкрай важливо запровадити принципово нову парадигму у відносинах «громадянин – держава». Її стрижнем є служіння держави людині. Державна влада у цьому сенсі – це не тільки здійснення повноважень, що зобов'язують громадянина, але й виконання певних обов'язків перед ним. У процесі демократичного розвитку обсяг таких обов'язків з боку держави зростатиме.

З іншого боку, слід оптимізувати управлінські можливості суб'єктів державного управління за умов зниження при цьому ресурсних витрат, тобто домогтися підвищення ефективності органу виконавчої влади. Слушно зауважує в цьому зв'язку Н. Нижник: «Чим вищий ступінь відповідності суб'єктів об'єкту, тим ефективніше здійснюється державне управління тією чи іншою системою» [64, с. 29]. Підтвердженням цього є й думка В. Селіванова: «Якщо органи управління, їх структура, принципи і методи діяльності відповідають об'єктивним закономірностям соціально-економічного розвитку керованого об'єкта, то вся система управління набуває наукового характеру і її розвиток прискорюється. Якщо ж управлінський вплив здійснюється без всебічного, повного врахування соціально-економічних закономірностей розвитку об'єкта, то суб'єкт управління, його структура та й в цілому вся система починають формуватись і функціонувати лише відповідно до своїх внутрішніх потреб та інтересів. Механізм управління стає неефективним» [80, с. 171].

З огляду на закон необхідної різноманітності зазначимо, що суттєвою проблемою системи виконавчої влади є забезпечення охоплення суб'єктами управління різноманітності об'єктів управління. Головним критерієм має слугувати зміст і масштаб конкретного керованого об'єкта. Як наголошує В. Авер'янов, «принципова орієнтація діяльності апарату управління на керовані об'єкти, їх життєво важливі потреби виступає кардинальною умовою правильного визначення його функцій» [80, с. 92].

Структура органів виконавчої влади залежно від міри передбачення управлінських процесів може набувати різних форм: від вузькоспеціалізованої (жорсткої) – до універсальної. Як зазначає П. Лебедєв: «...Чим складніша і вірогідніша поведінка об'єкта управління, тим «вільнішою» та універсальнішою повинна бути структура органу управління» [47, с. 101]. Змінюючи гнучкість структури, враховуючи міру невизначеності поведінки керованих об'єктів, можна досягти співвідносності конкретної управлінської системи тим процесам, які вона покликана впорядковувати. Чим вищий ступінь відповідності керуючої системи керованій, тим ефективніше здійснюється управління тієї чи іншої системи.

Слід наголосити на визначальному значенні об'єкта в системі управління і пов'язаного з цим трактування цільового призначення самого державного управління. В умовах демократичної, правової, соціально орієнтованої держави адміністративне управління спрямоване на забезпечення прав і свобод людини, високої якості життя громадян, безпеки їх існування. Звідси походить така суттєва особливість функцій управління, як постійна спрямованість на життєво важливі потреби об'єкта, тобто діяльність кожного конкретного суб'єкта повинна аналізуватися з точки зору реального забезпечення насамперед цих, а не якихось інших внутрішніх потреб самого суб'єкта. У цьому сенсі слушною є думка І. Бачило про те, що кінцевою ціллю суб'єкта управління є не його власна діяльність, а організація та забезпечення певного стану об'єкта управління [18, с. 14]. На думку В. Авер'янова, новий стандарт взаємовідносин громадян з органами виконавчої влади, їх посадовими особами «має ґрунтуватися на визнанні статусу особи як такого суб'єкта, перед яким виконавча влада відповідальна за свою діяльність» [6, с. 30].

Виходячи з того, що місія діяльності будь-якої соціальної системи детермінована об'єктивними потребами зовнішнього середовища, можна стверджувати, що цілі діяльності суб'єкта управління детерміновані об'єктивними потребами відповідної соціальної системи управління, в тому числі життєво важливими потребами адекватного об'єкта управління [3, с. 48–49]. Тому забезпечення цих потреб є метою управлінської діяльності, тобто забезпечення оптимального існування і розвитку об'єкта і системи управління в цілому – досягнення максимально корисного ефекту при найменших зусиллях і затратах [13, с. 32]. Саму ж фактичну діяльність суб'єкта управління щодо забезпечення життєво необхідних потреб об'єкта управління правомірно розглядати як об'єктивно необхідну єдність

функцій державного управління. Потреби об'єкта управління, будучи різноманітними і багаточисленними, зумовлюють цілі управлінської діяльності.

Таким чином, державне управління характеризується наявністю цілісної системи, керуючою і керованою її складовими, причиново-наслідковими зв'язками між ними, динамізмом розвитку. Воно є спланованою діяльністю системи, що управляє, спрямованою на забезпечення оптимального функціонування і розвиток об'єктів управління, забезпечення їх потреб.

Глава 2.3

ЕВОЛЮЦІЯ НАУКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЇЇ ОСОБЛИВОСТІ

2.3.1. Становлення науки державного управління

Як самостійна галузь знань управління бере свій початок з сивої давнини. Так, вагомий внесок у становлення теорії державного управління внесли Арістотель, Платон, Сократ, Каутілья, Шан Ян та інші мислителі. У Давній Греції існувала наука про управління державою, яка визначала правила управління, ідеальні завдання держави. «Природність» управління для багатьох античних мислителів була очевидною, але питання про те, хто повинен управляти державою, про форми і механізми цього управління та інші проблеми державного адміністрування, вирішувалися по-різному. Управління здавна було інтегроване у життя суспільства, тому воно як універсальна теорія існувало завжди, здійснюючи пошук своєї оптимальної форми.

Перші спроби наукового обґрунтування державного управління були зроблені камералістами Австрії та Німеччини у XVII ст. (kameralien у перекладі з німецької означає «наука державного управління»). Курс із цієї науки читався у тогочасних університетах. Перша публікація з камеральних наук датується 1707 роком, коли вийшла книга «Трактат про поліцію» Ніколаса де ля Маре. У Німеччині протягом 1758–1764 років опубліковано кілька робіт з проблем державного управління А. Юсті, який разом з Ж. Пютером заклав основи камеральних наук. Але найвідомішим ученим-камералістом вважається Лоренц Штейн – професор університету у Кіллі, праця якого «Теорія державного управління» у 8-ми томах побачила світ у 1866–1884 роках. Штейн та його учні, зокрема Людвіг Гумплович, не обмежувалися лише теоретичними узагальненнями у сфері державного управління, їхні праці стали основою практичних дій з перетворення колегіальних установ у міністерства, організації роботи зі службовцями.

У Франції одним із перших, хто вжив термін «державне управління», був Олександр Вів'єн, праця якого «Нариси про адміністрацію» вийшла

друком у 1845 році. Учений протиставив науку державного управління адміністративному праву, вичленивши її з останнього, що стало новим словом на той час. На думку Бів'єна, наука державного управління покликана вивчати адміністрацію у її взаємозв'язках з державою, а адміністративне право має вивчати адміністрацію у її взаємозв'язках з приватними особами. У 1898 р. вийшла книга «Теорія державного управління» американського вченого Р. Бентлі. Значний вплив на управлінську науку справили погляди Макіавеллі, Монтеск'є, Гоббса, Локка, Дідро, Руссо, Канта, Гегеля, Токвіля.

Теоретичну розробку питань державного управління в Америці започаткувала праця «Дослідження управління» майбутнього президента США Вудро Вільсона, написана у 1887 р. В ній дається визначення й окреслюється сфера галузі державного управління. Вільсон зауважив, що «наука адміністрування буде шукати засоби поліпшення діяльності уряду, зробить його працю менш трудомісткою, впорядкує організацію управління». Дослідник вважав управління продовженням науки політики, розмежувавши все-таки політику і управління, зосередив увагу на визначенні основних функцій державних органів і службовців. Так, Вільсон підкреслює, що «державне управління лежить поза сферою політики. Адміністративні питання, на думку вченого, аж ніяк не можуть бути політичними. Хоча політика ставить завдання органам управління, їй не можна дозволити втручатися в їхню діяльність» [109, с. 204]. Політологія має розкривати завдання держави, а наука управління – засоби виконання цих завдань.

У кінці XIX ст. перед професією управлінця стояло завдання максимального збільшення прибутків, а також управління людськими і фінансовими ресурсами в найбільш ефективний та продуктивний спосіб. Фактично економія та ефективність стали головними напрямками діяльності уряду США на початку XX століття. Це змусило Вільсона розробити модель «адміністрації ефективності», суттю якої є можливість використання в державному управлінні методів бізнесового управління. Вчений також обґрунтував необхідність високого професіоналізму в системі державної служби, тобто добору державних службовців за їхнім фаховим рівнем. Підсумовуючи ідеї В. Вільсона, можна зробити висновок, що він уявляв собі державне управління як розвинену науку, відмежовану від політики, з наголосом на економічності та ефективності управління.

Незважаючи на давню історію, державне управління в сучасному розумінні – це здобуток новітнього часу. Поняття «наукове управління» запровадив у 1910 р. Л. Брандейс. Термін **політико-управлінські науки** (policy sciences) був уведений в 30–40 роках одним із засновників Чиказької школи політичного біхевіоризму Г. Лассуеллом. Нова галузь знань виникла в час становлення індустріального демократичного суспільства, коли зародилися нові відносини між людьми. У цих умовах демократія стає адекватною формою організації суспільно-політичного життя і вима-

гає наукового обґрунтування світових досягнень управлінської думки. Саме конкурентне суспільство породжує попит на управлінську науку, створюючи оптимальні умови для її розвитку. Адже досвіду і навиків, логіки і мистецтва керівництва вже недостатньо для ефективного управління соціально-економічними процесами і явищами. Потрібен науковий підхід до організації роботи апарату державного управління. За словами Д. Валдо: «Управління вивчалось від початку історії, але рідко коли цьому вивченню була властива самосвідомість, і ніколи воно не досліджувалося в такому масштабі і з такою наполегливістю, як тепер» [106, с. 15]. Усвідомлення цього привело до запровадження у 1924 р. у Сіракузькому університеті (Нью-Йорк) першої програми з державного управління, котре виділилося зі споріднених галузей – права, політичної економії, політології. Згодом, у 1936 р. започатковано академічне навчання на магістерському рівні у Делхаузькому університеті Канади [48, с. 156].

Крім того, виникла нагальна потреба в інтеграції і подоланні традиційних існуючих бар'єрів у середовищі суспільних наук, що дало б можливість не тільки усунути дублювання проблематик і заповнити «білі плями» на стиках дисциплін, а й спрямувати наукові результати на практичне розв'язання проблем державотворення. У результаті, в другій половині ХХ ст. у США сформувалася нова галузь знання – **політичне управління**, що утворилося на стику предметних полів трьох блоків соціально-гуманітарних дисциплін: 1) соціально-політичного (політична, соціологічна, економічна науки); 2) когнітивно-епістемологічного (філософія, психологія, інформаційно-комунікативні дослідження); 3) менеджерського (державне адміністрування, організаційна теорія, загальний менеджмент, військова наука) [35, с. 115]. Піонерами цього міждисциплінарного синтезу кінця 40-х – початку 50-х років стали Г. Лассуелл і Г. Саймон. Перший (спільно з Д. Лернером) у 1951 р. опублікував новаторську працю «Політико-управлінські науки», другий – у 1947 р. видав монографію «Адміністративна поведінка: дослідження процесів прийняття рішень в адміністративних органах», яка принесла авторів Нобелівську премію. Г. Саймон у своїх працях послідовно обґрунтовував ідею створення адміністративної науки (administrative science) як універсально-загальної теорії державного управління. Визначаючи місце і роль управлінської науки, вчений охарактеризував її «як частину акумульованого і визнаного знання, що систематизоване й сформульоване відповідно до встановлених загальних істин та закономірностей і є не тільки поєднанням багатьох дисциплін, але й новою самостійною наукою у сфері соціології. Це всеохоплююче, глибоке та філософське знання» [29, с. 161].

Концепція управлінської науки Вільсона у подальшому зазнала певних змін. З'явилися альтернативні ідеї, які зрештою призвели до заперечення деяких вільсонівських тверджень. Як, наприклад, розмежування політики й управління. У підручнику «Вступ до вивчення державного управління» Леонарда Вайта (1955 р.) з'являється розділ «Політика й управління»,

у якому спростовується вільсонівська позиція щодо розмежування політики та управління. Ця аргументація ґрунтується на еволюції держави і, відповідно, на фундаментальній зміні призначення уряду та його ролі у суспільстві. Якщо перші сто років американський уряд був обмежений у своїх діях, то з початку ХХ ст. унаслідок посилення ролі держави відповідно розширилися і його функції. Активність політичних і соціальних груп вимагала адекватної управлінської реакції на їх виклики та врахування їхніх інтересів урядовими структурами. Поступово уряд стає головним центром інтересів різних політичних і соціальних груп. Звідси випливає безпосередній зв'язок управління з політикою. Підсумовуючи, Вайт робить висновок: «Отож твердження, що політика й управління – це окремі й автономні структури чи процеси в американській системі, очевидно хибне» [107, с. 8]. Такої ж позиції дотримуються американські дослідники Д. Ребін і Д. Бауман, зокрема зазначаючи, що «розмежування політики і управління виявилось катастрофічним як у науковому, так і в політичному аспектах... Криза в американському публічному управлінні є, врешті-решт, проблемою політичної теорії; а теорія управління – це фактично теорія політики. Пошуки автентичної теорії публічного управління вже завершено, і ми повинні подолати розбіжності, спираючись на роль політики в управлінні» [71].

Згодом, у 1980–1990 рр. широке розповсюдження в країнах Заходу (Велика Британія, Канада, Австралія, Нова Зеландія) отримала концепція так званого **нового публічного управління** (new public management) (НПУ), прихильники якої виходили з ідеї Саймона щодо впровадження в діяльність державних органів передових технологій бізнес-менеджменту. Вона ґрунтувалася на принципах:

- результативності та наслідках діяльності, ніж на процесах;
- пошуку інновацій та запровадження принципів бізнесу в управлінні державними справами, включаючи аутсорсинг (out-sourcing)* та зовнішні контракти (contracting out);
- програмно-цільове управління та розробка бюджету – орієнтація на визначені завдання діяльності та показники досягнень [65, с. 7];
- зниження державних видатків, підвищення спроможності держави до розвитку і реалізації політики, поліпшення виконання державою функцій роботодавця;
- підвищення якості надання послуг і ріст довіри до влади з боку приватного сектора і суспільства;
- розвиток професійної етики у державній службі.

НПУ прагне не тільки ліквідувати міждержавні адміністративні кордони, а й зробити умовною межу між державним і приватним секторами, вводячи в практику державних служб аукціони, тендери, ваучери, контракт-

*Аутсорсинг – це цілеспрямоване виділення адміністративних і бізнес-проектів та делегування їх реалізації зовнішнім виконавцям [84].

ну систему та інші ринкові інструменти. Мета здійснюваних реформ – відхід від веберівської моделі раціональної бюрократії, як такої, що не відповідає потребам постіндустріального розвитку, інформаційного суспільства [28, с. 26].

Загалом учені виокремлюють **три етапи історії** становлення сучасної науки державного управління:

1) формування вихідних підходів і концептів (кінець 30-х – друга половина 50-х років);

2) інституціоналізація напряму як університетської навчальної і наукової дисципліни (кінець 50-х – 70-ті роки);

3) розвиток теоретичних та емпіричних напрямів науки, диференціація і спеціалізація напрямів і підгалузей (80–90-ті роки) [35, с. 116].

На першому етапі Лассуелл ставить питання про необхідність виокремлення політико-управлінських наук в самостійну галузь соціального знання. Розпочинається дискусія відомих учених (Саймон, Ліндблом, Дрор, А. Етціоні та ін.), відбувається розроблення підходів і обговорення теоретичних концептів. У 1939 р. з метою розвитку досліджень, процесів, майстерності в державному управлінні була утворена Національна асоціація державного управління (NAPA), яка у 1940 р. заснувала фаховий журнал «Огляд державного управління» (Public Administration Review) для вчених, практиків, студентів, що став провідним у США. Згодом утворюється Академія державного і місцевого управління (ASLG) та видається науково-теоретичний журнал «Journal of Public Administration Research and Theory».

У ході другого і третього періодів отримує офіційне визнання ряд політико-управлінських дисциплін, які включаються у програми більшості політологічних факультетів і вивчаються в школах державного адміністрування. У 1958 р. утворюється Рада вищої освіти з державного управління (CGEPA). У 1960 р. в США запроваджується навчальна програма М. Р. А. (магістр державного управління). З цієї проблематики захищаються дисертації, публікується велика кількість наукових праць, формується коло учених даної спеціалізації. У 1969 р. розпочинає діяльність Національна асоціація шкіл державних справ і управління (NASPAA), що утворилася на базі CGEPA. Вона розробляє, імплементує та контролює стандарти якості підготовки фахівців з державного управління й охолює понад 250 навчальних закладів [48, с.156]. NASPAA видає журнал з освіти у державних справах «Journal of Public Affairs Education». З 1972 р. функціонує Організація політико-управлінських досліджень, а з 1979 р. – Асоціація політичного аналізу і менеджменту.

Поступово завершується практично повна монополія США у зазначеній сфері. Створюються європейські дослідницькі центри, наука управління посідає офіційне місце у програмах правничих факультетів та інститутів політології багатьох країн Європи (Франція, Німеччина, Велика Британія, Нідерланди, Скандинавські країни). Починають діяльність Європей-

ська асоціація з державного управління (ЕАРА). Асоціація інститутів і шкіл державного управління в Центральній та Східній Європі (NISPASEE). Виходять журнали з указаної проблематики («Journal of European Public Policy», «Journal of Public Policy»).

У 1999 р. утворено Європейську асоціацію з акредитації державного управління (ЕАРАА), членами якої є 27 провідних навчальних закладів з 14 країн Європи. Її завданням є забезпечення академічного рівня та вдосконалення програм професійної підготовки фахівців з державного управління в Європі через запровадження стандартів якості.

Сьогодні управлінські дисципліни викладаються у вищих навчальних закладах Азії, Австралії, Латинської Америки і Африки. Поступово вони стають повноправними предметами в університетах Східної Європи, у тому числі України, де вже введено курси «Державне управління», «Державна служба» та інші. Ідентифіковано понад 140 журналів, що є фаховими з державного управління. Для моніторингу найбільш значущої літератури з проблематики державного управління утворено спеціальну міжнародну інформаційну службу – Sage Public Administration Abstracts. Порівняльні дослідження державного управління, як міжнародної чи навіть глобальної галузі, здійснюються у Міжнародному журналі з державного управління (International Journal of Public Administration), Міжнародній енциклопедії з державної політики і управління (International Encyclopedia of Public Policy and Administration). Накопичений досвід у сфері державного управління в Північній Америці дав підстави для видання серії книг під загальною назвою «Класики державного управління». Зокрема, класиками стали такі дослідники новітнього часу, як В. Вільсон, М. Вебер, А. Файоль, Ф. Тейлор, Л. Гулік, Ч. Барнард, Л. Вайт, Д. Валдо, П. Друкер, Г. Саймон, У. Ешбі, О. Майєр, М. Фоллет, Д. Форестер. У наш час продовжують наукові пошуки Г. Райт, Б. Гурне, Н. Лінн, Ф. Нігроу, Р. Стільман, Ю. Немец, К. Коніг, Б. Беккер та інші.

Американський професор Глен Райт розрізняє два підходи у визначенні предмета державного управління: *американський* та *європейський* [76, с. 5–18]. Перший – менш чіткий, але відкриває шлях для багатодисциплінарного методу вивчення державного управління (економіки, організації, системології, кібернетики, психології, соціології та ін.), сфокусованого на процесах і функціях управління. Це пояснюється історією розвитку цього методу в США, яка охоплює сто останніх років. Американська модель ґрунтується на перевазі методів бізнесового управління, де основою ухвалення управлінських рішень є раціональність і економічна доцільність. В американському розумінні державне управління традиційно вважають виконавчим аспектом урядування. «Воно нібито складається з усіх тих видів діяльності, які потрібні для здійснення курсу вибраних посадових осіб, а також діяльності, що асоціюється з розвитком цих курсів» [76, с. 10]. Термін «державне управління» означав активне та ефективне управління в державних органах.

Ґрунтуючись на таких засадах, навчальний курс базується на застосуванні теорії до практики, причому основна увага зосереджується на діях державного управління в реальних ситуаціях. Цей досвід застосовується у навчальному процесі за допомогою предметного методу навчання та інших методик таких, як: ділові ігри, групові проекти та моделювання ситуацій. За такого підходу лекції викладача займають лише незначну частину навчального часу, а переважає методика розв'язання проблемних ситуацій.

Європейський підхід ґрунтується на більш давній традиції, заснованій на праві, яка визначає державне управління як галузь юридичної науки. Так, німецькі юристи, аналізуючи державне управління, традиційно розуміють його як адміністративну діяльність, що чітко регламентована законом. Один із засновників і класик німецького адміністративного права Отто Майєр у своїх працях обґрунтував теорію правової держави (*rechtsstaat*), тобто держави, в якій править закон, котра визнає ідею верховенства права, і в якій належним чином існує впорядковане адміністративне право, що визначає зміст і межі державного управління.

В європейському розумінні дається точне визначення предмета державного управління. Це пояснюється тривалим асоціюванням адміністративної служби в Європі зі здійсненням законів та невтручанням чиновників у політичні процеси. Державні службовці європейських країн дотримуються жорсткішого розмежування управлінської діяльності та політики. Навчальний метод тут ґрунтується на традиційному лекційному підході, а основний акцент робиться на засвоєнні правових знань. Саме знання закону та застосування юридичних норм створює основу прийняття управлінських рішень державними службовцями європейських країн.

Отже, якщо у європейському підході перевага надається теоретичному навчанню перед практичними методами з наголосом на юридичному аспекті, то в американському, навпаки – переважає підхід розв'язання проблем, заснований на багатодисциплінарній основі. Слід зазначити, що американський та європейський підходи є досить умовними, вони обидва пристосовані до політичних, економічних і соціальних умов відповідних держав.

У радянський період правовий аспект управління був монополією юридичної науки (адміністративного права), яка торкалася лише нормативних аспектів роботи адміністративних органів та проблем судової практики, не ставлячи за мету дослідження конкретної діяльності апарату державного управління. Так, Г. Туманов стверджував, що «ядром предмета теорії державного управління є його правовий аспект і відповідно врегульовані... переважно адміністративним правом управлінські відносини» [92]. Це наклало на розуміння і сприйняття державного управління специфічний, адміністративно-правовий відбиток. Тому в наших умовах, особливо в науковій літературі, часто можна побачити ототожнення управлінських відносин з адміністративно-правовими. А це далеко не одне й те ж.

Тому слід погодитися з думкою Н. Нижник, що «адміністративні правовідносини – це лише юридична «оболонка» управлінських відносин... Врегульовані правом управлінські відносини – категорія більш містка і багата, ніж адміністративні правовідносини. Управлінські відносини – об'єкт правового регулювання, а адміністративні правовідносини – регулятори перших, їх правова форма» [64, с. 15].

У науці радянського адміністративного права колишнього СРСР, яка значною мірою монополізувала в той період дослідження проблематики державного управління і навіть включила їх у свій предмет, останнє розумілося як «підзаконна виконавча і розпорядча діяльність підконтрольних Радам народних депутатів органів державного управління, яка полягає в практичному виконанні радянських законів у процесі повсякденного і безпосереднього керівництва господарським, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом» [82, с. 16].

Діяльність політичних інститутів (вивчення урядових структур, центральних і місцевих органів державної влади, аналіз притаманних їм функцій, а також соціальних сил, які утворюють ці інститути) була цариною політичних наук. Власне управлінська наука в радянський період здебільшого зводилася лише до «управління соціалістичним виробництвом» з явно переважаючим економічним наголосом чи до «наукового управління» як підпорядкованого явища, що витікає із наукового партійного керівництва. Так, радянський спеціаліст управління О. Бєлих наголошував: «Ніяк не можна погодитися з ідеєю створення управління «всіма сферами суспільного життя» у той час, коли існує ціла система марксистсько-ленінських наук... Марксизм-ленінізм – єдина справжня наукова теорія суспільства і загальна наука управління суспільними процесами» [52, с. 19]. Марксистсько-ленінське вчення трактувало державне управління як функцію класового панування і придушення. «Радянське державне управління, – наголошував академік А. Вишинський, – це здійснення завдань диктатури пролетаріату, це реалізація волі радянського народу» [26]. На основі таких тверджень робився відповідний висновок – «партія здійснює керівництво, а держава і всі згадані і незгадані органи та організації управляють, перебуваючи під партійним керівництвом... Роль Комуністичної партії полягає в тому, що вона керує державою, громадськими організаціями і через них – усіма процесами будівництва соціалізму і комунізму» [52, с. 9]. Поняття «державне управління» згідно з визначенням класиків марксизму-ленінізму було замінено більш широким поняттям – «соціальне управління» [62, с. 57].

Водночас слід відзначити праці радянських учених А. Гастєва, П. Керженцева, Н. Вітке, Є. Розміровича, навколо яких у 20-ті роки формувалися перші школи управління. Вже в той час вони перейшли від критичного аналізу праць зарубіжних учених до власних позитивних узагальнень, передбачивши деякі сучасні тенденції розвитку науки управління.

В одній із перших ґрунтовних монографій, присвячених науковим основам державного управління, яка була написана великим колективом

провідних радянських учених, державне управління визначалось як «організуюча робота державних органів, скерована на об'єднання зусиль громадян, державних органів, установ, підприємств і організацій для вирішення завдань економічного, соціально-культурного і адміністративно-політичного характеру» [60, с. 18]. Професор О. Луньов, який значну частину своїх наукових досліджень присвятив питанням державного управління в Радянському Союзі, під «державним управлінням» розумів «організаторську виконавчо-розпорядчу діяльність державних органів» [51, с. 8].

Саме таке розуміння змісту державного управління, яке стало в радянській науці традиційним і загальноприйнятим, простежується від першого підручника з адміністративного права, виданого у Москві у 1938 р., практично всіх авторських та колективних монографій аж до останнього підручника, виданого за часів колишнього СРСР у 1990 р. Саме так, у загальних рисах, розуміли зміст адміністративно-правових відносин провідні вчені-адміністратори радянського періоду (В. Афанасьєв, М. Байтін, Д. Бахрах, І. Бачило, В. Вишняков, А. Вітченко, Д. Гвішіані, О. Годунов, В. Дубонос, Ю. Козлов, В. Корельський, Б. Курашвілі, Б. Лазарєв, Б. Литвак, А. Лук'янов, О. Луньов, К. Ойнер, Г. Петров, М. Піскотін, Г. Попов, В. Радукін, Ф. Семяшкін, М. Сєтров, Г. Слезінгер, Г. Таукач, Ю. Тихомиров, Г. Туманов, Н. Черноголовкін, В. Юсупов, Ц. Ямпольська та інші), які у своїх працях розвинули теорію радянського державного управління, в основі якої лежала модель адміністративно-командної системи управління.

Сьогодні професіоналізація публічної адміністрації є глобальною світовою тенденцією. Зокрема, Міжнародною стандартною класифікацією всіх видів економічної діяльності та Міжнародною стандартною класифікацією освіти Організації Об'єднаних Націй державне управління розглядається як окремий напрям професійної діяльності зі своїм специфічним освітнім супроводом [53]. Відповідно у системі ООН у грудні 2001 р. був утворений новий орган – Комітет експертів з питань державного управління, до складу якого ввійшов представник України. У міжнародній Універсальній десятичній класифікації (УДК) «Державне управління» виділене в окремий напрям. У Сполучених Штатах Америки та країнах Західної Європи «Державне управління» (Public administration) є самостійною галуззю професійної діяльності, академічної підготовки і наукових досліджень. У багатьох західних університетах поряд із наданням ступеня магістра державного управління (M. P. A. – Master of Public Administration) присуджується науковий ступінь доктора державного управління (D. P. A. – Doctor of Public Administration). Для прикладу, в 1997 р. у Сполучених Штатах налічувалося 219 вищих навчальних закладів, які присуджують ступінь M. P. A., ступінь D. P. A. – 17, у Великій Британії – три вищі заклади освіти надають ступінь D. P. A., у Канаді присуджується науковий ступінь доктора філософії в державному управлінні (Ph. D. in Public Administration).

Оглядаючи етапи еволюції управлінської науки, зазначимо, що вона набуває стрімкого глобального поширення, виразного виокремлення, становлення власної категоріальної бази. На нинішньому етапі її розвитку під науковими основами державного управління розуміється система наукових знань про управління державним механізмом, що складає теоретичну і методологічну базу практики адміністрування. Це – комплекс знань про принципи, структуру, органи, функції, методи, форми, техніку, культуру управління та їх закономірності. Кожна зі складових державного управління прямо чи опосередковано є предметом суспільних наук, оскільки практична реалізація висновків цих наук, їх розвиток в умовах цивілізованого соціуму зумовлені саме соціальними потребами, так чи інакше пов'язаними з управлінням державою. Щодо політичних, юридичних, історичних, економічних наук, філософії людського буття, соціальної психології та деяких інших, то їхній предмет безпосередньо пов'язаний з управлінням. У цьому плані державне управління є феномен, що інтегрує всі суспільні науки в певну цілісну систему.

2.3.2. Становлення та розвиток державного управління в Україні

Лише в роки Незалежності становище у цій сфері в Україні кардинально змінилося. З'явилося усвідомлення розгляду проблем адміністративного управління у межах нової галузі суспільної науки «Державне управління», відмінної від публічного права, політології, політекономії. Подібна трансформація є новим явищем для України, як і для переважної більшості країн колишнього соціалістичного табору.

Переосмислення сутності держави, її основних функцій і ролі в сучасному суспільстві логічно привело до визнання в Україні «Державного управління» як самостійного виду діяльності. Так, з 1 липня 1997 р. в Класифікаторі видів економічної діяльності (КВЕД), складеному з урахуванням світового досвіду стандартизації, «Державне управління» зафіксоване як один з двадцяти основних видів діяльності (секція L, розділ 75), що охоплює державне управління загального характеру в економічній та соціальній галузі (75.11 – державне управління загального характеру; 75.12 – керування діяльністю в соціальній сфері; 75.13 – керування діяльністю у сфері економіки; 75.14 – допоміжна діяльність у сфері державного управління), а також діяльність, віднесену до компетенції держави (75.21 – міжнародні відносини; 75.22 – оборона; 75.23 – юстиція; 75.24 – охорона та забезпечення громадського порядку). Починаючи з січня 2002 р., дані з питань статистики праці стосовно галузей економіки здійснюються за КВЕД, у якому «Державне управління» визначається як «управління на державному рівні, рівні державних автономій, областей та міст загальнодержавного підпорядкування, районів, сіл і селищ; між-

народні відносини, оборона, юстиція, охорона та забезпечення громадського порядку й безпеки, обов'язкове соціальне страхування» [83]. Таким чином, робота в державних органах визнана професійним видом діяльності.

Неможливість охоплення державного управління жодною іншою галуззю зумовила також уведення постановою Кабінету Міністрів України від 24 травня 1997 р. до Переліку напрямів та спеціальностей підготовки фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями окремої галузі підготовки – «Державне управління». Ця нова академічна галузь не може бути зведена окремо до правової, економічної чи політологічної, або іншої традиційної гуманітарної освіти, а стає повноцінним напрямом освітньої підготовки. З метою офіційного визнання наукової галузі «Державне управління» в Україні вже зроблені відповідні заходи. Так, наказом ВАК від 13 березня 1997 р. за погодженням з Міносвіти та Міннауки введено зареєстрований в Мін'юсті Перелік спеціальностей наукових працівників, яким запроваджено нову галузь науки за шифром 25 «Державне управління» [20]. Вона передбачала шість спеціальностей, а саме: «Теорія та історія державного управління», «Філософія державного управління», «Організація й управління у державних установах», «Регіональне управління», «Галузеве управління», «Міське самоврядування». Сьогодні підготовка докторантів, аспірантів та здобувачів наукових ступенів здійснюється за чотирма спеціальностями: 25.00.01 – теорія та історія державного управління; 25.00.02 – механізми державного управління; 25.00.03 – державна служба; 25.00.04 – міське самоврядування [21].

За цей час в Україні підготовлено 11 669 тис. магістрів [75, с.60-61], 570 кандидатів та 85 докторів наук з державного управління [112]. З'явилися монографічні праці, статті, присвячені цій галузі, почали видаватися наукові журнали управлінського профілю. Заявили про себе науково-освітні установи, що досліджують адміністративно-управлінські проблеми та готують висококваліфіковані кадри державних службовців.

Таким чином, державне управління в Україні здобуло офіційне визнання як галузь науки, що є вимогою часу і відповідає міжнародній практиці, де «Public administration» як науковий напрям зайняв належне місце та існує вже тривалий час.

У 1992 р. розпочав свою діяльність Інститут державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України, котрий вперше в Українській державі започаткував підготовку професійних державних службовців за магістерською програмою. «Інститут став, – зазначив В. Луговий, – своєрідним інституційним проривом на національному терені до кращих світових академічних здобутків у галузі державного управління. Адже саме через цей Інститут відбулася перша імплементація в Україні підготовки магістрів державного управління» [48, с. 194].

На його базі 30 травня 1995 р. створена Українська Академія держав-

ного управління при Президентові України (УАДУ) – головний загальнонаціональний вищий навчальний заклад у системі професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування I–IV категорій посад та їх кадрового резерву в Україні. Утворення Академії не було простою зміною назви закладу, а мало на меті подальший його розвиток. Академія не дублювала традиційні напрями і спеціальності підготовки, а сформувала принципово нові для України галузі освіти та науки для державно-управлінської діяльності, що офіційно визнані ООН та ЄС. Привабливою ознакою цього елітарного закладу є його відкритість для суспільства та доступність для всіх громадян.

Провідна роль Академії полягає у тому, що вона виступила ініціатором і практично запровадила академічну й наукову галузь – «Державне управління», якої в Україні раніше не існувало. У вересні 2001 р. з метою забезпечення дальшого розвитку загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, формування нової генерації фахівців у сфері державного управління Дніпропетровський, Львівський, Одеський та Харківський філіали Академії реорганізовано у регіональні інститути державного управління УАДУ. Академія входить до складу кількох міжнародних фахових організацій з державного управління, зокрема є членом престижної ЄААДУ, яка охоплює 27 вищих навчальних закладів розвинутих країн континенту. Ураховуючи вагомий внесок Академії у розвиток державного управління, а також беручи до уваги загальнодержавне і міжнародне визнання результатів її діяльності, Указом Президента України від 21 серпня 2003 р. цьому навчальному закладу надано статус національного.

У Національній академії державного управління при Президентові України (НАДУ) у межах освітньої галузі «Державне управління» діють дві спеціальності: «Управління суспільним розвитком» і «Державне управління» з 19 спеціалізаціями, ведуться фундаментальні та прикладні дослідження за комплексною науковою програмою «Державне управління та місцеве самоврядування», що охоплює 22 напрями.

Наказом Міністерства освіти і науки України від 5 травня 2008 р. до Переліку напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців за освітньо-кваліфікаційним рівнем «магістр», до розділу «Державне управління» введено нові спеціальності: «державне управління у сфері національної безпеки» – 8.150103, «державне управління у сфері освіти» – 8.150104, «державне управління у сфері охорони здоров'я» – 8.150105, «публічна політика і управління» – 8.150106, «публічне адміністрування» – 8.150107, «місцеве самоврядування» – 8.150108, «регіональне управління» – 8.150109.

Магістерська освітньо-професійна програма з державного управління за денною програмою навчання НАДУ у 2004 р., пройшовши більш як дворічну акредитаційну процедуру, отримала акредитацію Європейської

акредитаційної асоціації з державного управління (ЄААДУ) у категорії магістерських програм на період до 2011 р. і стала четвертою акредитованою програмою з державного управління в Європі. Надання акредитації ЄААДУ означає, що згадана магістерська програма академії визнана відповідною європейським стандартам якості [57].

Урегульоване питання ліцензування та акредитації програм підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба» в освітній галузі «Державне управління», до якої залучено 20 вищих навчальних закладів України університетського рівня: Дніпропетровський, Східноукраїнський, Чернівецький, Черкаський, Луганський національні університети, Київський, Тернопільський, Харківський національні економічні університети, Донецький та Івано-Франківський національні технічні університети, Донецький державний університет управління, Класичний приватний університет (м. Запоріжжя), Миколаївський державний гуманітарний університет, Одеська юридична академія, Хмельницький університет управління та права, Чернігівський державний технологічний університет, Академія муніципального управління, Академія митної служби України, Буковинська державна фінансова академія, Кримський юридичний інститут Одеського державного університету внутрішніх справ. Підготовка магістрів державної служби здійснюється за такими спеціалізаціями: «Правове забезпечення», «Економіка», «Кадровий менеджмент», «Адміністративний менеджмент», «Соціальна сфера», «Управління проектами», «Світова та європейська інтеграція», «Економічна безпека», «Бюджет і фінанси», «Державне регулювання АПК», «Територіальне управління та місцеве самоврядування».

За дванадцять років функціонування через мережу магістратур державної служби підготовлено 7592 осіб [75, с.61]. Разом з тим, загальна кількість магістрів становить лише 4 відсотки від загальної чисельності публічних службовців України [75].

У 1997 р. утворено Академію муніципального управління (м. Київ), що здійснює підготовку бакалаврів та спеціалістів за спеціальностями, спрямованими на професійну діяльність в органах публічної адміністрації.

Перепідготовку та підвищення кваліфікації державних та муніципальних службовців здійснюють 23 центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, що знаходяться в обласних центрах, а також 58 галузевих закладів післядипломної освіти, що функціонують на базі галузевих міністерств та відомств.

З метою координації пріоритетних напрямів науково-дослідницької роботи в науковій галузі «Державне управління», оптимізації науково-дослідницьких структур, становлення наукових шкіл, запровадження практики системних досліджень з питань державного управління, реалізації результатів наукових досліджень і рекомендацій рішенням Вченої ради від 26 вересня 2002 р. у складі НАДУ утверджено Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування. Його основними завданнями визначено:

- розвиток теорії та методології державного управління та місцевого самоврядування;
- проведення фундаментальних та прикладних досліджень з проблем становлення і розвитку державного управління, місцевого самоврядування, системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування;
- сприяння підвищенню ефективності державного управління в Україні, становленню і розвитку наукової та освітньої галузей «державне управління»;
- здійснення наукової експертизи проектів нормативно-правових актів і консультування органів державної влади за основними напрямками діяльності Інституту.

З метою посилення впливу галузі науки державного управління на процеси державотворення 11 лютого 2006 р. було утворено Всеукраїнську громадську організацію «Українська академія наук з державного управління» (УАНДУ). Метою її діяльності «є здійснення наукових досліджень у галузі державного управління, узагальнення кращого досвіду теорії та практики державного управління, сприяння його запровадженню в Україні, підвищенню політико-адміністративної культури владних відносин, комплексному розвитку наукової та освітньої галузей «Державне управління», захист інтересів науковців, фахівців цієї сфери» [93].

Про зростаючий інтерес до цієї науки свідчить і те, що з ключових питань розвитку державного управління тривалий час точилися і не стихають сьогодні гострі дискусії: обговорюються концептуальні ідеї, погляди, йде усвідомлення світового та національного досвіду, закладаються засади законодавчого регулювання управлінської діяльності тощо. Адже створити ефективне державне управління в Україні можна лише за умови:

- поєднання наукових досліджень у сфері державного будівництва;
- законотворчої та нормативної діяльності;
- організаційної управлінської практики;
- удосконалення державного апарату;
- матеріально-технічного забезпечення його функціонування.

Підсумовуючи, можна зазначити, що, незважаючи на суперечливий процес становлення в Україні цієї порівняно молодой для нас науки, вже зроблено чимало для її розвитку. Зокрема, окреслено предметне поле державного управління, визначено проблематику і методи досліджень, ґрунтовніше вивчаються світова та вітчизняна історія державних органів влади та управління в них, управлінські погляди і теорії діячів минулого. Дослідження українських учених свідчать про розвиток науки державного управління в Україні і дають підстави сподіватися на успішне розв'язання її наукових проблем. Отже, державне управління в Україні у своєму розвитку завершує етап становлення та інтеграції теорії та методології, переважно базуючись на традиціях класичної науки та системного підходу [49, с. 12–13].

Глава 2.4

МЕТОДОЛОГІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Як зазначається у літературі, сама по собі наукова теорія не реалізується, вона є лише науковою методологічною основою практичної діяльності людей, які повинні бути озброєні теоретичними знаннями і водночас мати найновіші практичні навички, уміти поєднувати теорію з практикою, але при цьому теоретичне узагальнення практичної діяльності, в свою чергу, збагачує і розвиває цю теорію. В. Цветков наголошує, що наукова теорія найтіснішим чином пов'язана з методами наукового пізнання, при цьому слід мати на увазі, що сама теорія є найвищою формою наукових знань реальної дійсності, має велике методологічне значення і виконує функцію методу подальшого пізнання відповідної сфери суспільного життя [97, с. 264].

Вихідним пунктом методології державного управління є її відповідність істотним властивостям практики соціально-владних відносин, до яких, насамперед, належить комунікативна або інтерактивна природа державного управління, тобто взаємозв'язок ідеалів і цінностей влади та громадськості, наявність та дієвість суб'єктивного чинника (різноманітних інтенцій всіх учасників державно-управлінського процесу). Відповідно до цих властивостей можна сформулювати такі *основні принципи методології* державного управління:

- принцип відповідності методології об'єкту перетворень;
- принцип відкритості або розвитку чи постійного оновлення як процесу управління, так і його засобів;
- принцип наукової ґрунтовності [70, с. 62].

Утім, слід відокремлювати методологію реалізації державного управління від методології його дослідження. Перша, як зазначає П. Петровський, є методологією практики, спрямованою на реальний результат і в остаточному підсумку втілюється в методологічно-технологічній культурі управління. Друга, як складова загальнонаукової методології, своїм ціннісним орієнтиром має істину й доповнюється вмінням і навичками дослідника. Між ними існує тісний зв'язок, адже здобуті знання є основою успішного управління [70, с. 63].

Отже, державне управління як наука і сфера діяльності людини функціонує і розвивається на власних методологічних засадах, що становлять: а) систему законів, закономірностей, категорій, принципів, положень і методів, що відображають об'єктивно існуюче державне управління, будучи пізнавальною основою теорії державного управління; б) сукупність підходів, прийомів, способів, інструментів дослідження, що використовуються у держуправлінні як науковій дисципліні. Глибоке оволодіння змістом, основними положеннями і висновками управлінської науки, її законами й кате-

горіями передбачають поєднання адміністративно-управлінського досвіду з теорією і практикою державотворення.

Суттєвими характеристиками будь-якої науки є її предмет (зміст), соціальні функції (призначення) і метод (методи), а також її місце у системі наук і взаємозв'язок з ними. Постановка питання про предмет науки має сенс тоді, коли за системою тих чи інших знань визнається статус науки, тобто сукупності теорій, в яких знаходять відображення закономірності реальної дійсності процесів, розроблені загальні поняття (категорії), сформовані принципи застосування знань (використання закономірностей) у практичній діяльності. Розгляд предмета тієї чи іншої науки є неможливим без вивчення її ключових елементів, виникнення й розвитку, масштабу і галузі дослідження, найхарактерніших рис, її місця і ролі у пізнанні та перетворенні суспільства, дійсності.

2.4.1. Об'єкт і предмет науки державного управління

Будь-яка нова наука народжується з потреби більш поглибленого пізнання тих чи інших явищ природи і суспільства, коли для цього виникають об'єктивні можливості. Як зазначає М. Піскотін, спроби створити нову науку досягають успіху лише у тому разі, коли вона знаходить свій особливий предмет, відмінний від предмета існуючих наук, у рамках яких він не міг достатньо повно досліджуватися [60, с. 39]. Цей предмет повинен мати свою специфіку, яка б характеризувала найсуттєвіші його властивості. Знайшовши власний притаманний об'єкт і предмет, нова наука відокремлюється від уже існуючих. Отже, розробка предмета нової галузі науки є суттєвою проблемою її становлення.

Зважаючи на ці засади, спробуємо з'ясувати, чи має нова галузь науки «Державне управління» свій власний об'єкт і предмет, якісно відмінний від інших наук? Ураховуючи те, що проблемами, які охоплюються теорією державного управління, цілком закономірно займалися і займаються інші науки, можна зробити попередній висновок, що не має. Виникає питання, яку ж нову проблематику покликана досліджувати наука державного управління? Юридичні, політичні, філософські, економічні, історичні, соціологічні, психологічні та інші суспільні науки обмежуються вивченням лише частини управлінських проблем, залежно від дослідження притаманного їм об'єкта знань. Ось чому виникла нагальна потреба в існуванні такої специфічної науки, яка б повністю зосереджувалася на зазначених проблемах і досліджувала їх комплексно.

Спробуємо з'ясувати, що є об'єктом і предметом науки державного управління. Спершу зазначимо, що об'єкт існує незалежно від нашого знання, а предмет не є тотожним об'єкту, він, будучи продуктом пізнавальної діяльності, формується самим знанням. Визначення об'єкта теорії державного управління пов'язане з відповіддю на питання: «що вона досліджує?», а визначення її предмета – «які істотні зв'язки вона пізнає?»

[62, с. 59]. Предмет не є тотожним об'єкту, оскільки міститься у межах останнього. Він, будучи продуктом пізнавальної діяльності, формується самим знанням. Об'єкт і предмет дослідження як категорії наукового процесу співвідносяться між собою як загальне і часткове.

Переважає більшість учених дійшла висновку, що об'єктом теорії державного управління є виконавчо-розпорядча діяльність діяльності органів публічної влади, які термінологічно об'єднані словосполученням «публічна адміністрація». Незважаючи на інші існуючі в літературі думки з цієї проблематики, вважаємо, що саме такий підхід найбільш точно дає відповідь на питання щодо визначення об'єкта науки державного управління.

Отже, можна зробити висновок: **об'єктом дослідження науки державного управління є діяльність публічної адміністрації.**

Зважаючи на об'єкт, перейдемо до визначення предмета науки державного управління. Досліджуючи проблеми управління в цілому, теорія державного управління не підміняє і не дублює інші науки, що займаються суміжною проблематикою. Як зазначається в літературі, її самостійний предмет умовно можна скласти з трьох частин [60, с. 44–45]. Першу становлять проблеми взаємодії різноманітних сторін управління, що вивчаються іншими науками, зважаючи на предмет їхнього дослідження. Досліджуючи ці взаємодії, виявляючи їх закономірності, наука державного управління досягає точнішого і глибшого пізнання адміністративної реальності [103]. Другу частину становлять питання, які або зовсім не вивчаються існуючими науками, або досліджуються в обмежених рамках, оскільки більш глибоке їх дослідження не може бути досягнуте методами, притаманними відповідним галузям науки. Третя частина – це проблеми, що не вивчаються жодною іншою галуззю науки, а тому мають суттєве значення для вдосконалення державного управління. Це: а) питання наукової організації праці у сфері державного управління; б) запровадження в роботі управлінського апарату сучасних інформаційних технологій та технічних засобів; в) питання оптимізації апарату державного управління та управлінських функцій тощо.

Відповідно, в центрі уваги науки державного управління перебувають такі наукові поняття і категорії: функції, принципи, організаційна структура, методи і форми діяльності апарату державного управління, державна служба. Звідси, **предметом науки державного управління є організація, форми і закономірності функціонування системи органів публічної адміністрації.** На думку автора, саме таке визначення дає найбільш повне уявлення про предмет державного управління як загальної міждисциплінарної самостійної галузі науки.

Обов'язковим етапом розробки предмета є наукова формалізація отриманого системно впорядкованого емпірично-проблемного поля – формування відповідної системи наукових проблем, що утворюють напрями наукової діяльності [14, с. 6]. Виходячи з об'єкта і предмета, **основними напрямками досліджень** науки державного управління визначають такі:

а) теорія та історія державного управління: сутність, зміст, основні категорії, поняття, методологія та принципи державного управління; цілі, завдання, функції державного управління; форми і методи державного управління; стиль державно-управлінської діяльності; організація державного управління на різних рівнях – центральному, регіональному та місцевому; апарат державного управління; централізація і децентралізація державного управління; координація державного управління як цілісної системи; ресурсне забезпечення державного управління;

б) державна служба: теоретико-методологічні, науково-практичні засади державної служби; механізми й процедури добору й підготовки управлінських кадрів і проходження державної служби; кадрова політика та управління персоналом у сфері державної служби; організація професійної діяльності держслужбовців, мотивація та стимулювання професійної діяльності; управління персоналом у державних органах, управління системою державної служби; професійно-кваліфікаційні вимоги до державних службовців; організаційно-правові засади усунення правопорушень і бюрократизму в професійній діяльності державних службовців; оцінка професійної діяльності державних службовців, психологічні, соціологічні та інші аспекти професійної діяльності держслужбовців;

в) механізми державного управління: цільові, функціональні та організаційні структури та інші складові державних механізмів; система та структура органів виконавчої влади та їх апаратів; цілі, завдання, функції органів виконавчої влади; результативність і ефективність функціонування державних механізмів управління, суб'єктів державного управління; регіональне управління та його розвиток; удосконалення адміністративно-територіального устрою; механізми реалізації програм економічного та соціально-культурного розвитку регіону, галузі; механізми управління окремими галузями і сферами суспільного життя та їх удосконалення; інформаційні технології [68].

Отже, **державне управління як наукова галузь має своє чітко окреслене об'єктно-предметне поле досліджень, а саме – один з основних видів діяльності держави – здійснення виконавчої влади..** Воно синтезує політичний, соціальний, історичний, юридичний, соціологічний, економічний, психологічний підходи, не обмежуючись і не зливаючись при цьому з жодним із них. Державне управління – наука, що існує у поєднанні теоретичного (фундаментальні дослідження) і практичного (прикладні дослідження) аспектів. Вона вивчає різні види управлінської діяльності – від оптимізації праці публічних службовців до розроблення концептуальних напрямів модернізації апарату державного управління. Поєднання в науково-дослідницькій технології адміністративно-управлінського досвіду з теорією і практикою державотворення сприяє ефективності публічної влади. Адже її головною метою є одержання й теоретична систематизація нових знань про діяльність органів виконавчої влади, державних службовців, знаходження шляхів підвищення ефектив-

ності державного управління, оптимізації управлінських функцій, вдосконалення форм і методів державного управління. Водночас прикладні дослідження спрямовані на практичне застосування отриманих фундаментальних результатів для вирішення конкретних завдань у сфері державного управління.

Державне управління як наука і як навчальна дисципліна має свої особливості. Як **галузь науки** – охоплює теоретичні дослідження проблем організації, становлення й розвитку державного управління, зокрема побудови й оптимального функціонування системи органів публічної адміністрації. Як **навчальна дисципліна** – дає своїм слухачам знання принципів, функцій, методів і прийомів управління, організації управлінського апарату і публічної служби, форм управлінської діяльності, державно-управлінських відносин.

Отже, державне управління як наука має загальний характер, свій об'єкт і предмет, відмінні від інших наук. Слід зазначити, що розвиваючи управлінську науку, ми не повинні відмежовуватися від сучасних досягнень світової управлінської думки. Хоча, з іншого боку, щодо деяких ключових проблем теорій управління, вітчизняна управлінська наука повинна здійснювати наукові розробки, які б за досконалістю вигідно відрізнялися від досліджень інших адміністративних шкіл та сприяли формуванню національної науки державного управління. Необхідно творчо підходити до світового досвіду, адже недоцільно сліпо переносити на сучасний український ґрунт застарілі та чужі знання, управлінську культуру, не враховуючи особливостей конкретно-історичного стану суспільства та національних особливостей. Прагнення до опанування минулого управлінського досвіду не повинно призвести до ігнорування сутності сучасного адміністративного менеджменту, адже лише творчий аналіз і усвідомлення минулого є необхідною умовою формування якісно нової парадигми державного управління. «Не можна створити сучасну парадигму демократичного управління в Україні без урахування як новітніх, зокрема економічних, політичних, правових і, безумовно, управлінських знань, які врахували б світові, загальнолюдські цінності, так і знань, які відбивали б національну специфіку України, менталітет українського народу. Без цього неможливий і подальший процес підготовки висококваліфікованих фахівців-управлінців саме для суверенної і демократичної України» [77, с. 88].

2.4.2. Науковий метод державного управління

Не менш важливим і взаємопов'язаним з питанням визначення об'єкта і предмета теорії державного управління є питання методу науки. Адже запорукою успішного розвитку науки управління є віднайдення методу дослідження, адекватного її предмету та постійне його вдосконалення [60, с. 49]. Перш ніж визначити, що таке метод науки державного управління, необхідно з'ясувати, що таке метод науки взагалі.

Науковий метод – це спосіб, підхід, інструмент, прийом, яким користується певна наука для дослідження закономірностей, що становлять її предмет. Це комплекс різноманітних засобів, який дає можливість знайти оптимальний шлях до наукової істини [67, с. 10]. Під методом теоретичного дослідження розуміється сукупність прийомів досягнення мети, поставленої наукою, чи вирішення конкретного дослідницького завдання, а під методологією – вчення про систему методів, що використовується у певній науці.

Як зазначає Ц. Ямпольська, метод дає можливість: а) об'єднати дані різних наук, що мають стосунок до питань управління; б) віднайти закони їх зв'язку, що містяться в самому управлінні; в) обґрунтувати ці закони та використати в управлінській практиці ті висновки інших наук, що допоможуть знайти оптимальні варіанти структури, форм і засобів управління. Метод дає можливість перевірити практикою цінність нової науки [60, с. 51].

Як самостійна галузь наукового знання, державне управління виробляє власну систему основних понять, принципів, наукових ідей, гіпотез і методів їх реалізації, що збагачують практичний досвід і відображають загальні закономірності предмета державного управління. **Сукупність наукових теорій, доповнених методами досліджень, тобто їх методологією, утворює науку управління.**

Види наукових методів

В управлінській науці вирізняють **три групи** найважливіших методів (іноді їх називають підходами) дослідження, специфіка яких зумовлена особливою природою державного управління як діяльності органів виконавчої влади і пов'язаних з цим різноманітних факторів політичного, економічного, соціально-культурного характеру:

- 1) загальні методи дослідження явищ і процесів управління;
- 2) логічні методи пізнання;
- 3) емпіричні методи дослідження.

До **загальних** методів належать:

– **традиційний** метод шляхом концентрації зусиль на меті апарату державного управління – сприяти ефективності (досягнення бажаних організаційних цілей), продуктивності (досягнення цілей без зайвих затрат) – та на завданнях – раціоналізації та розробки ефективного зв'язку між засобами й цілями, дає можливість виокремити функції виконавчої влади і на основі цього визначити і класифікувати функції державного управління;

– **інституційний** підхід – через зосередження на структурно-функціональних засадах побудови системи органів виконавчої влади та формально-правовій характеристиці політичної системи – дає можливість дослідити взаємозалежність і взаємозв'язок між змінами інституційних структур апарату державного управління і змістом державної політики;

– **соціологічний** підхід дає можливість досліджувати апарат державного управління з точки зору його ефективності (досягнення бажаних організаційних цілей) і продуктивності (досягнення цілей без зайвих затрат);

– *комплексний* підхід, зважаючи на складність і неоднозначність у методологічному плані феномену виконавчої влади, дає можливість вийти за межі суто адміністративно-управлінської сфери і застосувати методи інших суспільно-гуманітарних наук та наукових знань – політології, юридичної науки, менеджменту, історії, соціології, філософії, психології тощо. Це сприяє більш повному дослідженню предмета науки та суттєвому підкріпленню методів управлінської науки арсеналом і результатами досліджень згаданих наук;

– *історичний* підхід базується на дослідженні системи виконавчої влади, виходячи з історичної парадигми та факторів, що впливають на її розвиток (політичних, економічних, соціальних, культурних тощо) та допомагає відстежувати вплив зовнішнього середовища в часовому просторі на управлінську систему, передбачати та аналізувати її еволюцію, адекватну викликам часу. Ґрунтуючись на тому, що система інститутів державної влади у кожен історичний період визначається конкретними суспільно-політичними факторами, притаманними цим періодам, цей метод дає можливість установити переваги та недоліки існуючої сьогодні в Україні структурно-функціональної моделі виконавчої влади, стан її співвідношення та взаємодії з іншими гілками державної влади та окреслити підходи щодо її вдосконалення та оптимізації;

– *культурологічний* підхід дає можливість установити залежність управлінської поведінки суб'єктів державного управління від рівня культури суспільства;

– *біхевіористський* підхід, що сформований під впливом психологічних чинників, розглядає організацію передусім як соціальну систему, в якій формуються і розвиваються відносини, конфлікти й зв'язки, котрі їх керівник не завжди спроможний зрозуміти й проконтролювати. На відміну від інших підходів, біхевіористський метод фокусує увагу на людському факторі, взаємозв'язках та співпраці державних службовців, наголошуючи на розвитку інтуїції, спонукаючи управлінців та науковців досліджувати нерациональні й раціональні, неформальні й формальні аспекти організаційної поведінки.

Другу групу становлять **логічні** методи пізнання:

– *системний підхід* дає можливість розгляду державно-управлінських явищ у сукупності соціальних зв'язків, виявлення цілого та його частин, вивчити окремі складові апарату державного управління у загальній системі організації державної влади. Цей метод зосереджується на організаційно-структурних формах, у яких здійснюється управлінська діяльність, та розглядає організацію як цілісне явище, всі складові якої взаємопов'язані цілями, функціями, принципами, методами, структурами, процесами, кадрами і ресурсним забезпеченням. Цей підхід, що передбачає структурування, ранжування проблем, дав можливість розгляду досліджуваного явища як системи, тобто багатьох взаємозалежних і взаємопов'язаних елементів, що становлять певну цілісність, і на цій основі здійс-

нити пошук та визначити можливості і напрями розвитку управлінської науки;

- *функціональний* підхід, фіксує увагу на специфіці змісту управлінської діяльності, є підставою виявлення об'єктивно необхідних на відповідному етапі державотворення функцій державного управління, пошуку оптимальних варіантів їх розподілу в апараті державного управління;

- метод *структурного аналізу*, зважаючи на те, що виконавча влада реалізується через відповідну структуру – систему органів, сприяє розробці науково обґрунтованої методології визначення функцій апарату державного управління та дає можливість різноманітності цих функцій звести до таких науково обґрунтованих організаційних форм виконавчої влади, котрі не тільки відповідають різноманітності системи об'єктів управління, а й спроможні забезпечити оптимальність її розвитку;

- *структурно-функціональний* метод через адекватний опис сутності єдності структурного та функціонального аспектів організації апарату державного управління дає можливість обґрунтувати особливості окремих форм виявлення цієї сутності на різних рівнях системи виконавчої влади, в її конкретних підсистемах, ланках і на цій основі запропонувати практичні заходи щодо оптимізації відповідності між структурою і функціями кожного окремого суб'єкта державного управління (органу виконавчої влади);

- метод *аналізу і синтезу* через дослідження елементів логічної структури науки державного управління сприяє узагальненню основних понять, принципів, категорій науки; через розгляд управлінської діяльності з різних позицій дає можливість побудувати об'ємну модель системи органів виконавчої влади;

- метод *порівняльного аналізу* через вивчення та використання практики державного управління в інших країнах (у першу чергу, розвинutih, демократичних) – дає можливість виявляти тенденції і напрями розвитку публічної адміністрації, її взаємозв'язки з іншими суб'єктами публічної влади та визначити її місце в державному механізмі. Саме таким шляхом можна вести пошук оптимальної системи виконавчої влади та апробувати зарубіжні механізми, що успішно застосовувалися, для вирішення тих чи інших управлінських проблем у вітчизняному державотворенні;

- *ситуаційний метод* через інтерпретування існуючих напрацювань у сфері політико-управлінської теорії на сучасний стан публічної адміністрації і передбачення можливих змін сприяє розробленню науково обґрунтованої методології оптимізації державного управління.

До логічних методів також віднесені інші теоретичні прийоми – індукція і дедукція, моделювання, експеримент, абстрагування, узагальнення і обмеження, сходження від абстрактного до конкретного та інші.

До третьої групи належать методи **емпіричних досліджень**. Мається на увазі сукупність конкретних прийомів, за допомогою яких нагромаджується і систематизується емпіричний матеріал і дані інших близьких наук:

– *аналіз наукових праць* з проблематики публічної адміністрації українських, зарубіжних і радянських учених дає можливість розглянути соціальну природу та сутність публічного управління і на цих засадах розвинути теоретичні основи державного управління;

– *аналіз документальної бази* (законів, нормативно-правових актів, управлінських документів, статистичних даних тощо) дає можливість визначити недоліки законодавчого та нормотворчого характеру, що негативно впливають на ефективність державного управління, та визначити загальні підходи вдосконалення якості правового забезпечення політико-управлінської діяльності;

– *аналіз та узагальнення практичної діяльності* публічної адміністрації у контексті переходу до нової парадигми місії публічної влади дає змогу встановити найбільш об'єктивні методологічні підходи щодо розмежування і збалансування функцій і повноважень органів державної та муніципальної влади з метою підвищення їх ефективності.

Кожен із названих методів (їх груп) застосовують не ізольовано, а в комплексі, що дає змогу отримати більш повні та всебічні результати наукових досліджень. Використовуючи систему основних понять і методи теоретичних досліджень, управлінська наука виробляє власну методологію для більш повного та об'єктивного практичного вирішення своїх основних завдань.

2.4.3. Закони державного управління

Нерозривний зв'язок методу і теорії знаходить своє відображення у методологічній ролі наукових законів. Кожен закон науки, віддзеркалюючи те, що дійсно існує, водночас указує і на те, як треба мислити про відповідну сферу буття; будучи пізнаним, він у певному сенсі виступає і як принцип, як метод пізнання [97, с.264]. Відповідно, основою теоретичної побудови державного управління, як і будь-якої науки, є **закони, що відображають найбільш істотні, загальні та стійкі відносини залежності в суспільстві через констатацію об'єктивних, необхідних, повторюваних зв'язків між процесами і явищами, які впливають з їх сутності та зумовлюють їхній розвиток**. При цьому слід урахувувати, що закони управління:

по-перше, виступають основою його функціонування, формують характер взаємодії суб'єкта і об'єкта управління, зв'язки між ними, здатність цих зв'язків забезпечити ефективне досягнення цілей управління;

по-друге, мають об'єктивний характер – існують поза волею людей, навпаки, визначають їх волю, свідомість і наміри;

по-третє, їх дія виявляється лише через діяльність людини [54, с. 21].

Як слушно зазначив В. Бакуменко: «Без дослідження і розуміння об'єктивно існуючих, стійких, необхідних взаємозв'язків між явищами, що безпосередньо впливають або проявляються в управлінні, останнє втра-

чає характер науково обґрунтованого процесу і в багатьох випадках стає неефективним» [15, с. 70]. Хоча не всі такі взаємозв'язки, а, відповідно, закони виявлені та добре вивчені, адже цей неперервний дослідницький процес і є сутністю наукового пізнання, уже відомі численні закони та закономірності державного управління. Ураховуючи їх велику кількість, обмежимося лише тими з них, що стосуються системного відображення і можуть бути застосованими для соціальних систем та управлінських процесів у них.

Закон єдності системи державного управління (закон синергії) полягає у виникненні в системі нових інтегративних якостей, не властивих складовим, що утворюють цю систему. Система є тоді системою (а не випадковою сукупністю розрізнених елементів), коли вона організована, тобто є такою сукупністю, у якій визначені місце, значення та зв'язки кожного елемента. Організація ж як система є не просто такою, а відносно відокремленою системою, тобто має необхідний для самостійного існування набір утворюючих елементів (підсистем, ланок). У добре організованих системах кожний елемент (як частина) необхідний для підтримання та функціонування цілого і поза ним (цілим) існувати не може. Іншими словами, частина необхідна для існування цілого, а ціле необхідне для існування частини. Отже, закон синергії полягає в тому, що сума властивостей (потенціалів, енергії, якостей) організованого цілого перевищує «арифметичну» суму властивостей елементів – складових даного цілого [85, с. 189]. Ефект синергії виникає на основі взаємної співучасті, взаємодії елементів, що знаходяться в межах цілого.

Уперше його виявив і дослідив Л. Берталанфі [30, с. 300]. На думку автора, найважливішим практичним проявом цієї закономірності є можливість реалізації різноманітних масштабних проектів унаслідок об'єднання зусиль низки організацій, окремих з яких це не під силу. У практиці державного управління цей закон реалізується через розроблення і втілення у життя різноманітних державних, регіональних, галузевих концепцій, програм, спрямованих на вирішення соціальних, економічних, екологічних, культурних та інших питань.

Закон пропорційності проявляється у необхідності забезпечення співвідношення між керуючою та керованою підсистемами усередині їх, а також між ними з метою забезпечення найефективнішого їх функціонування. Складність або однорідність керованої підсистеми повинні відповідати такій самій складності або однорідності підсистеми управління, орієнтованої на майбутнє, здатної забезпечити перехід керованої системи в новий вищий стан [54, с. 23].

Закон необхідної різноманітності, сформульований вченим У. Ешбі, стверджує, що для створення управлінської системи, спроможної на розв'язання проблеми з певним рівнем різноманітності, необхідно забезпечити цю систему ще більшим рівнем різноманітності [101, с. 294]. Знання та дотримання цього закону в державному управлінні має дуже велике зна-

чення, передусім у частині суб'єкт-об'єктних відносин. Зокрема, різноманітність суб'єкта управління має бути більшою, ніж об'єкта управління, яким він керує. Такий підхід створює передумови для створення об'єктивної основи формування складових суб'єкта управління, зважаючи на відомі характеристики об'єкта управління [15, с. 70–71].

Закон спеціалізації управління передбачає, що управління сучасними суспільними справами призводить до розмежування його функцій, до специфічного їх виявлення в конкретних умовах, на різних рівнях, різних напрямках. Тому управління вимагає високого професіоналізму у різноманітних сферах: економічній, організаційно-технічній, правовій, соціальній, політичній, психологічній, екологічній, демографічній та ін. Суб'єкт управління, особливо на вищих рівнях державного управління, засвоюючи різні галузі професійних знань і ґрунтуючись на їх різноманітності, інтегрує, об'єднує знання при прийнятті управлінських рішень, розробці проектів, концепцій, програм.

Закон ієрархічності, що вперше був досліджений М. Месаровичем [111, с. 35], проявляється у тому, що на кожному рівні ієрархії можуть виникати властивості, які не можуть бути виведені як сума властивостей елементів нижчого рівня. Оскільки місія – головна мета діяльності організації конкретизується у цілях, котрі трансформуються у завдання, завдання реалізуються через виконання певних функцій, то логічна модель розвитку організації набуває такого вигляду: місія (головна мета) → цілі → → управлінські функції → структура. У практиці державного управління це означає, що вибір структури органу влади залежить від цілей її діяльності та, якщо останні змінюються, то доцільно модернізувати структуру, котра найкраще сприятиме досягненню поставлених цілей [15, с. 71]. Інакше кажучи, функції управління є основою для формування організаційної структури виконавчої влади, а не навпаки. Тому слід прагнути до створення такої організаційної структури, яка спроможна оптимально забезпечити виконання визначених для організації функцій.

Закон інтеграції полягає у тому, що мета діяльності підсистеми одночасно є однією з підцілей діяльності системи, відповідно, вимагає об'єднання в управлінні різних спеціалізованих дій на різних рівнях управління в єдиний управлінський процес у межах єдиного організму – системи. Інтегруючими факторами виступають цілі, завдання та інтереси суспільства, що вимагають підтримки нормальної життєдіяльності і розвитку складної соціальної системи у відповідності з перманентними змінами і викликами внутрішнього та зовнішнього середовища.

Зважаючи на закон ієрархічності, кожен рівень управління виконує відповідне завдання, яке найбільш вдало можна представити за допомогою методу «дерева цілей» – графічного зображення, що складається з декількох ієрархічних рівнів. Виконуючи на своєму рівні відповідні функції, завдання, цілі, вони вносять відповідний внесок для досягнення головної мети діяльності системи.

Закон домінування глобальної мети, суттю якого є підтримка цілісності підсистем державного управління (економічної, політичної, організаційної, соціальної, технічної, гуманітарної) через наявність мети (місії) системи, що має домінувати над цілями кожної з підсистем.

Закон доктринальності полягає у розробці та реалізації доктрини – теоретичної основи загальних вихідних положень державної політики, що у процесі державного управління дає можливість здійснювати системний характер управлінського впливу. Наприклад, соціальна доктрина розкриває найбільш загальні уявлення про соціальну сферу, соціальні цілі суспільства і принципові механізми її реалізації.

Закон економності, що характеризує ефективність управління, зокрема такий засадничий фактор як досягнення поставленої цілі з урахуванням найменших часових втрат, а також матеріальних, людських і фінансових ресурсів, що визначальним чином залежить від швидкості та адекватності реакції суб'єкта та об'єкта управління, вирішення управлінських проблем у максимально коротний час, своєчасного позитивного впливу на кінцевий результат.

Закон пріоритету соціальних цілей, що визначаються під час цілепокладання. Його сутність визначається тим, що ні виробництво, ні політика, ні економіка не є метою розвитку суспільства та умовою підтримки рівноваги і розвитку, а постійне підвищення якості життя його членів, їх благополуччя, безперервне вдосконалення умов життя.

Усвідомлення цієї закономірності є запорукою побудови соціальної держави, соціально-орієнтованого ринку, соціального партнерства. Виявлення цього закономірного зв'язку зумовило встановлення не тільки якісних, а й кількісних характеристик у досягненні соціальної справедливості. Навпаки, його ігнорування призводить до застою, стагнації, зростання кризових явищ у розвитку держав.

Закон суб'єктивності в управлінні визначає характер управлінського впливу. Закономірністю відносин у сфері державного управління є те, що, будучи за своєю сутністю відносинами людей, що складаються у процесі управління, всі вони тією чи іншою мірою проходять через свідомість людей, створюються і вдосконалюються людьми, зрозуміло, залежно від об'єктивних змін у суспільстві. Слід визнати, що маючи об'єктивно-суб'єктивну природу, державне управління значною мірою є суб'єктивною діяльністю різних суб'єктів (органу виконавчої влади, керівника цього органу, державного службовця), котра виражається через управлінську культуру (її наявність чи відсутність), специфіку традицій та історичного досвіду, інтересів, потреб, позицій тієї чи іншої посадової особи. При цьому чітко відстежується така закономірність – чим вищий рівень управління, на якому знаходиться суб'єкт управління, тим більший простір для виявлення як позитивної, так і негативної суб'єктивності.

Закон історичності полягає у тому, що будь-яка соціальна система (організація) не тільки функціонує, а й розвивається, проходячи етапи

становлення, розквіту, занепаду та розпаду або перетворення [25, с. 38]. Практичне значення цього закону в державному управлінні полягає у необхідності врахування історичних особливостей розвитку системи виконавчої влади в умовах реформування публічної адміністрації.

Отже, до законів державного управління відносять найбільш загальні, суттєві і необхідні зв'язки, які вивчаються управлінською наукою.

2.4.4. Категорії державного управління

Як і кожна наука, державне управління оперує певним набором категорій – найбільш істотними і фундаментальними у межах відповідної теорії поняттями, що відображають найсуттєвіші, закономірні управлінські зв'язки та відносини. Однією з головних особливостей категорій є те, що саме вони є основою побудови нової галузі науки державного управління, визначають рівень управлінської думки, будучи логічними складовими пізнання системи державного управління в історичному аспекті. Слід зазначити, що побудова системи категорій державного управління, як і суто наукова інтерпретація їх змісту, на сьогоднішній день перебуває в процесі формування.

Перш ніж назвати основні категорії державного управління, зробимо декілька загальних застережень:

- категорії державного управління мають об'єктивний характер, їх зміст відображає суспільні відносини в соціальному управлінні, що існують незалежно від волі та свідомості суб'єктів управління;
- вони мають історичний характер, бо розроблялися протягом усієї історії розвитку управлінської думки і, безумовно, їхній зміст збагачується новими надбаннями цивілізації;
- кожен новий період розвитку державності збагачує категоріальний каркас державного управління відповідними надбаннями;
- система категорій державного управління відображає основні проблеми його дослідження, структуру його предмета;
- категорії розрізняються за змістом тих управлінських процесів і явищ, які в них відображаються.

Умовно всі категорії державного управління можна систематизувати так:

1) **загальні категорії**, що розкривають процес державного управління: завдання державного управління, функції державного управління, повноваження органу виконавчої влади, суб'єкти та об'єкти державного управління, управлінські (державно-управлінські) відносини, прямі та зворотні управлінські зв'язки, управлінські (державно-управлінські) рішення, відповідальність у сфері державного управління, проходження державної служби;

2) **категорії систематизуючого характеру**: виконавча влада, апарат державного управління (система органів виконавчої влади), орган виконавчої влади, публічна адміністрація, структурний підрозділ, організаційна структура, державна служба, службова кар'єра, державна посада,

3) політичний діяч, посадова особа, службова особа, державний службо- вець, правові акти управління;

4) **категорії, що розкривають специфіку управлінської діяльності:** механізми державного управління, управлінські технології, методи державного управління, форми управлінської діяльності, принципи державного управління, принципи державної служби, культура управління, етика державного службовця.

Як бачимо, сучасна управлінська наука має розгалужений категоріальний каркас – своєрідний кістяк, навколо якого концентрується відповідна проблематика. Інтерпретація базових категорій та їх систематизація потребують подальших наукових досліджень. Зазначена проблема є надзвичайно актуальною для становлення державного управління як науки, адже, як відомо, будь-яка наукова теорія отримує статус науки лише тоді, коли вона розпочинає вивчення своїх засад – тієї категоріальної основи, за допомогою якої вона освоює дійсність і одержує нові знання. Таке осмислення має еволюційний характер. Отже, головною проблемою осягнення предмета державного управління є пізнання його розвитку – генези предмета в контексті загальноцивілізаційної світової управлінської практики та українського державотворення.

Глава 2.5

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

2.5.1. Поняття принципу державного управління

Державне управління – це не тільки сума управлінських знань, а й процес їх створення. «Продуктування» таких знань здійснюється у певному соціальному середовищі, у сформованому науковому кліматі, що впливає на цілі дослідження державного управління, його практичну спрямованість. Особлива роль відводиться принципам організації наукового управлінського знання. Вони покликані акумулювати нові тенденції в розвитку державного управління, враховувати стан сучасного наукового пізнання, що підвищує його суспільне значення.

Термін «принцип» походить від латинського слова «prīncipium», що означає основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості [42, с. 17]. Принципи державного управління – важлива категорія управлінської науки, будучи однією з її основ. Принципи як поняття теорії відображають сутність і реальність процесів державного управління, підпорядковуючись певним законам. Принципи – це специфічне поняття, змістом якого є не стільки сама закономірність, відносини, взаємозв'язок, скільки наше знання про них. Вони є результатом узагаль-

нення людьми об'єктивно чинних законів і закономірностей, притаманних їм загальних рис, характерних фактів і ознак, що стають загальним началом їх діяльності [100, с. 368]. Можна сказати, що принципи управління характеризуються двома ознаками: а) належність до пізнаних наукою і практикою позитивних закономірностей; б) зафіксованість у суспільній свідомості (відповідних поняттях).

Як зазначається у літературі, принципи відрізняються від законів гносеологічним походженням. Адже, якщо закон відображає стійкі, повторювані зв'язки та відносини, що відбуваються в природних та суспільних явищах, то принципи є результатом наукового пізнання, відповідно, маючи суб'єктивний характер [99]. При цьому слід урахувати, що не всі закономірності, відносини і взаємозв'язки державного управління сьогодні досліджені та сформульовані у виді принципів. Практична дія принципів не залежить від них самих, а повністю визначається ставленням до них людей. Лише знати принципи недостатньо, необхідно ще хотіти і могли застосовувати їх в управлінській діяльності.

На практиці принципами управління керуються згідно з політичними, соціально-економічними та культурними умовами, що склалися в суспільстві. Принципи управління обґрунтовують, роз'яснюють зв'язки як між об'єктом і суб'єктом управління, так і всередині кожного з них. Вони відображають властивості, притаманні управлінській системі в цілому, а також окремим її елементам, явищам, процесам. Принципи державного управління динамічні за змістом і формою, вони формуються людьми у результаті об'єктивно осмисленого досвіду, відображаючи ступінь творчого використання закономірностей державного управління. Безпосередньо на практиці принципи управління набувають характеру норми, правила, якими керуються в управлінській діяльності. Гнучкість і динамізм принципів державного управління проявляється і в тому, що у кожній конкретній сфері діяльності формуються свої конкретні принципи здійснення управлінських функцій.

В умовах пошуку оптимальної системи публічної адміністрації проблема визначення принципів державного управління є надзвичайно актуальною. Наукове осмислення і теоретичне обґрунтування принципів державного управління виходить з аналізу суті самого явища. У літературі називається різноманітна кількість таких принципів (А. Файоль – чотирнадцять, Г. Емерсон – дванадцять, Ф. Тейлор – десять, М. Вебер – сім, Л. Урвік – шість і т. д.).

Одним із перших дослідників, хто спробував систематизувати принципи управління, був французький інженер і науковець, засновник «теорії адміністрування» Анрі Файоль (1841–1925). У 20-х роках Файоль визначив чотирнадцять принципів управління, від застосування яких залежить успіх управління організацією: 1) розподіл праці, 2) поєднання влади (повноважень) і відповідальності, 3) дисципліна як дотримання правил, вимог, угод працівниками і керівниками, 4) єдиноначальність,

5) єдність керівництва, 6) підпорядкування особистих інтересів загальному, 7) справедлива винагорода персоналу, 8) централізація управління, 9) ієрархія (скалярний ланцюг), 10) порядок, 11) справедливість, 12) стабільність персоналу, 13) ініціатива, 14) корпоративний дух [95]. Ці принципи, доповнені функціями персоналу в організації, по суті, визначили спеціалізацію, ієрархію, рамки контролю та засади організаційної структури як основу, на якій можна було б формувати організації та здійснювати управлінські функції.

Сучасна система організації виконавчої влади і, відповідно, державне управління ґрунтуються на порівняно нових (відносно колишніх радянських) принципах. Однак при цьому не слід відкидати й кращі надбання адміністративної науки радянського періоду, бо цілком логічно, що такі принципи, як колегіальність і єдиноначальність, науковість, економічність та ефективність, плановість, добір і розстановка кадрів, є актуальними для сучасного державного управління.

При визначенні та обґрунтуванні нової системи принципів слід також пам'ятати про кращий досвід розвинених країн, адже власне модель, система і принципи публічної адміністрації в умовах демократичної держави з ринковою економікою сформувалися саме там. А тому не враховувати думки та ідеї, сформульовані у працях Ч. Бернарда, Л. Вайта, Д. Валдо, М. Вебера, О. Майєра, А. Файоля, Г. Саймона, Ф. Тейлора та багатьох інших, просто неможливо. Більшість з них і сьогодні не втратили своєї актуальності та є базовими для управління соціальними системами.

Прийняття Конституції України, що закріпила головні вимоги щодо організації системи органів виконавчої влади і здійснення державного управління, проголошення побудови демократичної, соціальної, правової держави є визначальними чинниками у формуванні принципів державного управління. Обґрунтування принципів державного управління в Україні, їх систематизація і розробка конкретних механізмів втілення є науковою проблемою, що потребує подальших наукових досліджень.

Г. Атаманчук наголошує, що процес виявлення та обґрунтування принципів державного управління повинен відповідати таким вимогам:

а) відображати не будь-які, а лише найсуттєвіші, головні, об'єктивно необхідні закономірності, відносини і взаємозв'язки державного управління;

б) характеризувати лише сталі закономірності, відносини і взаємозв'язки в державному управлінні;

в) охоплювати переважно такі закономірності, відносини і взаємозв'язки, які притаманні державному управлінню як цілісному соціальному явищу, тобто мають загальний, а не частковий характер;

г) відображати специфіку державного управління, його відмінність від інших видів управління.

Отже, поняття «принцип державного управління» покликаний спочатку в науковій, а згодом і в правовій формі відображати закономірності, що

об'єктивно існують у державному управлінні та мають особливе значення для його організації і здійснення [12, с. 188]. А. Файоль писав: «Будь-яке правило, будь-який адміністративний засіб, що зміцнює соціальне утворення або полегшує його здійснення, займає своє місце серед принципів» [94, с. 24].

Принципи державного управління – це фундаментальні істини, позитивні закономірності, керівні ідеї, основні положення, норми поведінки, що відображають закони розвитку відносин управління, сформульовані як певне наукове положення, закріплене переважно у правовій формі, на основі якого будується і функціонує апарат державного управління.

Принципи визначають вимоги до системи, структури, організації і процесу управління, напрями й межі прийняття управлінських рішень. Характеризуючи той чи інший принцип, слід урахувувати його взаємозв'язок з іншими принципами, залежність від них. Принципи взаємодіють між собою в межах цілісної системи, врівноважуючи чи посилюючи один одного, що дає змогу достатньою мірою розкрити свою природу, індивідуальність і регулюючі можливості. При цьому кожен принцип має структурно відведене йому місце, що дає підстави зробити висновок – повноцінне розкриття змісту і потенціалу будь-якого принципу державного управління можливе лише в рамках і з урахуванням його системних залежностей.

Таким чином, принципи державного управління повинні:

- ґрунтуватися на законах розвитку суспільства, його соціальних та економічних законах і законах державного управління;
- відповідати цілям управління, відображати основні якості, зв'язки і відносини управління;
- урахувувати часові та територіальні аспекти процесів державного управління;
- мати правове оформлення, тобто бути закріпленими в нормативних документах, оскільки кожен принцип управління є цілеспрямованим – його застосовують для вирішення конкретних організаційно-політичних і соціально-економічних завдань [100, с. 368].

2.5.2. Систематизація принципів

Водночас з існуванням у науковій літературі великої кількості різноманітних принципів управління, є також багато підходів щодо їх класифікації, але не існує загальноприйнятих правил стосовно такої систематизації. Тому зупинимося на найпоширеніших.

Автори курсу лекцій «Загальна теорія управління» [66] пропонують таку систематизацію принципів:

загальні – принципи системності, об'єктивності, саморегулювання, зворотного зв'язку, оптимальності, інформаційної достатності, демократизму, гласності, змагальності, стимулювання;

часткові – принципи, що застосовуються у різних підсистемах чи суспільних сферах (економічній, соціально-політичній, духовній), і принципи, що застосовуються при аналізі різних суспільних явищ, організацій, інститутів;

організаційно-технологічні – єдиноначальності, поєднання державного, регіонального і місцевого управління, конкретності, поділу праці, скалярний принцип, принцип ієрархії, єдності розпорядництва, єдиноначал, делегування повноважень, діапазону повноважень.

Ц. Ямпольська визначила такі групи принципів державного управління: організаційно-політичні, організаційно-технічні принципи побудови апарату управління, організаційно-технічні принципи діяльності апарату управління [60, с. 67–68].

Н. Нижник і О. Машков запропонували таку систематизацію принципів державного управління: суспільно-політичні принципи; структурні принципи; принципи державно-управлінської діяльності [61, с. 56–58].

Ґрунтовний аналіз проблеми виділення та систематизації принципів управління зроблений Г. Атаманчуком, який визначив такі види принципів державного управління: загальносистемні, структурні, спеціалізовані [12, с. 191–193].

Як бачимо, існують різні підходи до систематизації принципів державного управління, що свідчить, насамперед, про великі труднощі у встановленні систематизаційних засад. Ґрунтуючись на тому, що принципи відображають об'єктивні закономірності, відносини і взаємозв'язки в системі державного управління, можна констатувати, що характер кожного принципу та їх систематизація повинні ґрунтуватися на доволі вагомих підставах.

Система органів виконавчої влади, діючи від імені держави, здійснює державне управління у всіх галузях і секторах народного господарства. Відповідно ця діяльність ґрунтується на певних засадах, що виходять із суспільно-політичної природи держави з притаманними їй національними особливостями. Ефективне здійснення функцій державного управління можливе лише за умови, коли всі елементи системи виконавчої влади діють злагоджено, скоординовано, на основі певних закономірностей, відносин і процесів, що відображають державне управління як діяльність.

Тому *першою підставою* систематизації принципів державного управління є виокремлення тих загальних закономірностей, відносин і процесів, що притаманні державному управлінню і забезпечують стабільність системи виконавчої влади. Крім того, вони визначають засади для визначення місії органів влади. Такі універсальні закономірності можна означити поняттям **загальні принципи** державного управління. Зокрема, сьогодні виокремлюють такі загальні принципи *належного врядування* (good governance): верховенство права, плюралізм, субсидіарність, справедливність, партнерство, участь, прозорість, підзвітність, доступність, ефективність та результативність, чутливість до потреб/викликів, опера-

тивність надання послуг, стратегічне бачення, орієнтація на досягнення консенсусу [40, с. 7; 65, с. 8].

Друга підстава систематизації пов'язана з аналізом і характеристикою закономірностей, відносин і взаємозв'язків, що складають групи елементів державного управління (завдання, функції, структура, процес). Якщо сутність державного управління відображається у загальноуправлінських принципах, котрі впливають на всі складові цієї системи, то, відповідно, у кожній групі елементів повинні діяти відповідні свої специфічні закономірності, відносини і взаємозв'язки, що надають їм (групам елементів) упорядковану структуру. Їх можна розглядати як **структурні принципи**, що впорядковують структуру групи елементів, і поділити на такі види: структурно-цільові, що відображають закономірності раціональної побудови дерева цілей державного управління; принципи побудови організаційних структур, що визначають закономірності та взаємозв'язки побудови організаційної структури державного управління; структурно-функціональні, що пов'язані із організацією функціональної структури державного управління; структурно-процесуальні, що дають уявлення про основні (визначальні) закономірності та взаємозв'язки раціонального та ефективного здійснення управлінської діяльності органів виконавчої влади [12, с. 192].

У різноманітних підсистемах державного управління (територіальних, функціональних, галузевих тощо) і, особливо, в різних аспектах спеціалізованої управлінської діяльності існують свої специфічні закономірності, відносини і взаємозв'язки організації тих чи інших управлінських елементів, що складають *третю підставу* систематизації принципів державного управління. Сюди можна віднести такі принципи: формування організаційних структур, керування установою, прийняття управлінських рішень, контрольної діяльності, використання методів державного управління, підготовки проектів нормативно-правових актів, державної служби, управління персоналом, діяльності органу виконавчої влади, діяльності Кабінету Міністрів України, діяльності місцевих державних адміністрацій тощо. Більшість із них розглядатимуться у наступних розділах книги. Тому зараз лише зауважимо, що **спеціалізовані принципи** не повинні суперечити загальним і структурним принципам, а, навпаки, сприяти зміцненню єдності державного управління.

2.5.3. Види принципів

Серед загальних принципів державного управління можна виділити такі: законність, демократизм, публічність, єдиноначальність і колегіальність, централізація і децентралізація, плановість, ефективність.

Законність – розглядається як засадничий принцип державного управління, що визначає рівень демократичності суспільства. Це означає,

що всі органи виконавчої влади та державні службовці повинні чітко дотримувати норм права. Нормативно-правові акти, що приймаються суб'єктами державного управління, мають відповідати положенням Конституції та законам України. Громадяни повинні мати гарантоване право, згідно з яким ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законом. Тобто, право має домінувати над владою, зокрема над діяльністю органів виконавчої влади, унеможлиблювати свавілля з боку чиновників, створювати умови для широкого громадського контролю за їх діяльністю.

Демократизм – передбачає формування такої системи управління, яка базувалася б на демократичних засадах її здійснення в інтересах усіх або переважної більшості громадян, можливості їх максимального залучення до обговорення важливих державно-управлінських рішень, відкритості інформації, рівного доступу громадян до державної служби. Цей принцип передбачає використання для цього таких загальнодемократичних начал та ідей, як поділ влади, спроможне місцеве самоврядування, верховенство права та закону, функціонування багатопартійної системи, забезпечення діяльності опозиції, панування загальнонародних інтересів над класовими, загальнолюдськими – над національними, публічних – над приватними, утвердження гласності та плюралізму думок тощо.

Відкритість – принцип державного управління, що охоплює три головні елементи: а) прозорість – перебування влади під публічним контролем; б) доступність влади; в) чутливість влади до нових ідей та вимог, її готовність оперативно реагувати на виклики [56, с. 2].

Відкритість є схожою до принципу гласності, але за охопленням явищ є значно ширшим від останнього. Принцип відкритості передбачає прозорість діяльності апарату державного управління для громадян через право впливу останніх на діяльність органів влади та їх посадових осіб; урахування думки громадськості при прийнятті державно-управлінських рішень; публічний контроль за діяльністю управлінського апарату та інші види контролю за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян.

З точки зору громадськості, відкрита влада – це така влада, де бізнес, організації громадянського суспільства та громадяни можуть: «знати» – одержувати відповідну та зрозумілу інформацію; «отримувати» – користуватися державними послугами та взаємодіяти з урядом; «створювати» – брати участь у процесах прийняття рішень [56, с. 1].

Єдиноначальність і колегіальність означає розумне поєднання в управлінській діяльності методів одноосібного керівництва призначенням або обранням керівником, який наділяється значною службовою компетенцією і несе персональну відповідальність за результати роботи державного органу, та широкої колегії – групи осіб, які мають рівні права і обов'язки або дорадчі права з питань, що належать до компетенції органу виконавчої влади. Так, у сучасних умовах значно зросла роль і значення керівни-

ків-новаторів – особистостей, які спроможні продукувати та реалізовувати необхідні суспільству реформи, тобто приймати адекватні ситуації державно-управлінські рішення. Це покладає на них персональну відповідальність за прийняття тих чи інших рішень, виконання службових завдань, використання (чи невикористання) службових повноважень. Утім, у нинішніх умовах ухвалення оптимальних управлінських рішень є неможливим без всебічного обговорення проектів цих рішень на засіданнях колегій, рад чи нарад. Фактично колегіальне вирішення дорадчих питань у діяльності органів виконавчої влади є передумовою прийняття єдиначально-го рішення [36, с. 157–158].

Централізація і децентралізація – апарат державного управління повинен бути побудованим на засадах розумного співвідношення концентрації влади і її децентралізації, оскільки порушення такого балансу в будь-який бік призводить до негативних наслідків. Переважання централізації породжує безініціативність нижчих ланок системи органів виконавчої влади, а надмірна децентралізація веде до порушення єдності системи у формуванні та здійсненні державної політики, єдиних вимог, нормативів і оцінок, а отже, створює передумови для дезорганізації та некерованості управлінської системи.

При виникненні загрози для національної безпеки, уряди намагаються посилити централізацію державного управління. Таким прикладом може бути терористичний напад на США 11 вересня 2001 р., що зумовив створення нового державного органу – Департаменту внутрішньої безпеки та органу з безпеки аеропортів, суттєво посиливши роль держави у забезпеченні національної безпеки.

Плановість – полягає в обов'язковому плануванні діяльності будь-якого органу та його структурного підрозділу, у створенні планів соціально-економічного і культурного розвитку окремих населених пунктів, територій, регіонів, галузей народного господарства, проектуванні та реалізації програм вирішення тих чи інших проблем.

Ефективність – виходячи із загального розуміння ефективності праці, під ефективністю державного управління слід розуміти результат досягнення поставленої мети за максимально можливою економії суспільної праці [77, с. 134]. Суть принципу полягає у виборі найбільш оптимального в конкретних умовах управлінського рішення. Головним критерієм ефективності сучасного державного управління є якнайповніша відповідність управлінської діяльності інтересам суспільства, якісне та своєчасне надання громадянам управлінських послуг, забезпечення прав і свобод громадян, їх практичної реалізації.

Тепер розглянемо групу **структурних принципів**. *Структурно-цільові* принципи пов'язані з цілями державного управління і включають у себе такі принципи:

1) принцип єдності цілей управління означає чітке визначення цілей діяльності і функцій органу виконавчої влади, уникнення їх дублювання та суперечностей;

2) принцип обмеження цілей передбачає звуження кола проблем завдяки їх кращому розумінню та якісному вирішенню [19, с. 11]. Він спрямований на професіоналізацію управлінської діяльності через досягнення оптимального результату в конкретній галузі управління;

3) принцип вибірковості цілей, за Ч. Барнардом, полягає в необхідності виокремлювати ті факти, котрі суттєво впливають на досягнення цілей органу виконавчої влади, і ті, що не відіграють суттєвої ролі [29, с. 215–216]. Він передбачає підпорядкованість часткових, локальних цілей стратегічним;

4) принцип послідовності у реалізації цілей передбачає перетворення результатів втілення в життя одних цілей в джерело інших [12, с. 197];

5) принцип розподілу цілей відповідно до потреб об'єктів управління означає перетворення цілей державного управління у завдання, котрі, у свою чергу, є основою для встановлення управлінських функцій окремим органам виконавчої влади.

Принципи *побудови організаційних структур* спрямовані на побудову раціональної організаційної структури апарату державного управління, що забезпечує ефективне функціонування всієї системи. Серед цих принципів можна виділити такі:

- 1) єдність мети;
- 2) первинність функцій і вторинність структури;
- 3) функціональна замкнутість підрозділів апарату управління;
- 4) простота організаційної структури;
- 5) єдність керівництва;
- 6) оптимальність норми керованості;
- 7) оптимальність централізованих і децентралізованих форм управління;

8) принцип зворотного зв'язку [85, с. 210–211].

Перелічені принципи побудови організаційних структур виконавчої влади взаємопов'язані та взаємозумовлені. Кожен з них має самостійне значення, але тільки їх спільне використання може забезпечити комплексний, науковий характер проектування організаційних структур виконавчої влади сучасної демократичної держави. Отже, проектування нових та вдосконалення діючих організаційних структур виконавчої влади можливе лише на чітко науковій методологічній основі, якою є система принципів побудови організаційних структур управління.

До *структурно-функціонального* виду принципів державного управління, пов'язаного з організацією функціональної структури державного управління, відносяться такі [12, с. 198]:

1) диференціації та фіксування функцій у формі правових норм шляхом закріплення управлінських функцій у компетенції органів виконавчої влади;

2) сумісності, що передбачає сумісність однорідних управлінських функцій у межах компетенції одного органу, а також сумісності функцій

цього органу з функціями інших органів у межах підсистеми або організаційної структури державного управління в цілому;

3) концентрації, тобто надання певному органу таких функцій та відповідних ресурсів, які б забезпечили здійснення цим органом організаційно-регулюючих дій відносно об'єктів управління;

4) комбінування, спрямований на виключення дублювання і паралелізму управлінських функцій, що виходять із різних управлінських суб'єктів організації;

5) відповідності управлінських дій реальним потребам і запитам об'єктів управління.

Дотримання наведених принципів дає можливість комбінувати, поєднувати управлінські функції, розподіляти їх за часовими і територіальними ознаками та встановлювати зв'язки управління в ієрархії взаємовідносин органів виконавчої влади. За посередництва зазначених принципів із урахуванням конкретних соціальних та економічних умов здійснюється розподіл компетенції управлінських структур. Вони спрямовані на максимально ефективний поділ управлінської праці та усунення паралелізму в діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, вищестоящих і нижчестоящих ланок апарату державного управління. Відповідно до зазначених принципів суб'єкти державного управління диференціюються за галузями, секторами, територіями, утворюючи в сукупності цілісну систему державного управління. Тому нинішня структура суб'єктів державного управління ґрунтується на галузевому, функціональному і територіальному принципах.

І, нарешті, до *структурно-процесуальних* принципів, що регулюють здійснення управлінської діяльності, належать такі:

1) відповідності елементів управлінської діяльності (методів, форм і стадій) функціям органів виконавчої влади;

2) конкретизації управлінської діяльності і особистої відповідальності за її результати;

3) стимулювання раціональної та ефективної управлінської діяльності [14, с. 199].

Запропоновані принципи базуються на об'єктивних закономірностях державного управління та отримали практичне застосування в управлінській діяльності. За їх посередництвом втілюються об'єктивні закономірності управління. Указані принципи ставлять вимоги до всіх елементів системи виконавчої влади, а тому їх комплексне дотримання гарантує впорядкування управлінської системи, її цілеспрямоване ефективне функціонування і розвиток. Чим адекватнішою є відповідність компонентів суб'єкта державного управління принципам управління, тим ефективнішою буде його діяльність та соціально ефективнішими управлінські результати.

Використана література у другому розділі

1. *Авер'янов В., Андрійко О.* Дискусійні питання законодавчого регулювання державної служби в Україні // Вісник державної служби України.— 2005.— № 3.— С. 8.
2. *Авер'янов В. Б.* Демократизація адміністративного права — ключове завдання його реформування / Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики.— К., 2003.— С. 37.
3. *Аверьянов В. Б.* Функции и организационная структура органа государственного управления.— К.: Наукова думка, 1979.— 150 с.
4. *Авер'янов В.* Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка // Право України.— 2004. - №10.— С. 26.
5. *Авер'янов В.* Ще раз про зміст і співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада»: полемічні нотатки // Право України.— 2004. - № 5.— 113–116 с.
6. *Авер'янов В.* Як надавати управлінські послуги: Людина і виконавча влада у контексті адміністративної реформи // Людина і влада.— 2000.— № 3–4.— С. 28–30.
7. *Алексеев С. С.* Право и управление в социалистическом обществе / Сов. гос. и право.— 1973.— № 6.— С. 14.
8. *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации.— М.: ТЕИС, 1997.— 550 с.
9. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / Уклали: Г. Райт та ін.: Пер. В. Івашко.— К.: Основи, 1996.— 128 с.
10. *Аристотель.* Политика. Собр. соч.: В 4 т.— М., 1960.— Т. 2.— С. 15–30.
11. *Атаманчук Г. В.* К вопросу о взаимосвязи субъектов и объектов социального управления // Вопросы философии.— 1974.— № 7.— С. 29–30.
12. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: Курс лекций.— М.: Юрид. лит., 1997.— 400 с.
13. *Афанасьев В. Г.* Научное управление обществом: Опыт системного исследования.— 2-е изд., доп.— М.: Политиздат, 1973.— 392 с.
14. *Бакуменко В., Безносенко Д., Кравченко С., Штика Л.* До методології формування словника-довідника з державного управління // Вісник УАДУ.— 2002.— № 3.— С. 6–7.
15. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: Монографія.— К.: Вид-во УАДУ, 2000.— 328 с.
16. *Батанов О. В.* Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / За заг. ред. В. Ф. Погорілка.— К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003.— 512 с.
17. *Бахрах Д. Н.* Административное право: Учеб.— М.: БЕК, 1993.— С. 36.
18. *Бачило И. Л.* Функции органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации.— М.: Юридическая литература, 1976.— 198 с.
19. *Бруязкий Е. В., Смирнов Л. П.* Математические методы в задачах управления наукой.— К.: Наукова думка, 1973.— 184 с.
20. *Бюлетень* Вищої атестаційної комісії України.— К.: ВАК України.— 1997.— № 1.— С. 59.
21. *Бюлетень* Вищої атестаційної комісії України.— К.: ВАК України.— 2003.— № 9.— С. 38–42.
22. *Василенко И. А.* Административно-государственное управление как наука // Социологические исследования.— 1993.— № 8.— С. 70–95.

23. Вебер М. Избранные произведения: Пер. с нем. / Сост. Ю. Н. Давыдова. – М., 1990. – С. 43.
24. Войтович Р. Філософсько-методологічні засади системи державного управління // Вісник УАДУ. – 1999. – № 3. – С. 294–306.
25. Волкова В. Н., Воронков В. А., Денисов А. А. Теория систем и методы анализа в управлении и связи. – М.: Радио и связь, 1983. – 248 с.
26. Вышинский А. Я. Основные задачи науки советского социалистического права // Вопросы теории государства и права. – М., 1949. – С. 92.
27. Гасєвський Б. А., Ребкало В. А., Туленков М. В. Політичне управління: Навчальний посібник. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 160 с.
28. Гаман-Голутвина О. В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: Отечественный и зарубежный опыт / Полис. – 2007. – № 4. – С. 24–45.
29. Гвишиани Д. М. Организация и управление. – 3-е изд., перераб. – М.: Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1998. – 332 с.
30. Гвишиани Д. М. Организация и управление: Социологический анализ буржуазных теорий. – М.: Наука, 1970. – 383 с.
31. Гегель Г. В. Ф. Философия истории. Собр. соч.: В 14 т. – М., Л., 1934. – Т. 8. – С. 24.
32. Гладун З. Поняття і зміст державного управління: Адміністративно-правовий аналіз. – Львів: Львівський філіал УАДУ, 1996. – 20 с.
33. Гнидюк Н. Публічна адміністрація як об'єкт структурних змін // Збірник наукових праць УАДУ / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – Вип. 1. – С. 202–212.
34. Годунов А. А. Введение в теорию управления (Система промышленного производства). – М.: Экономика, 1967. – С. 33.
35. Дегтярев А. А. Теория принятия политических решений в структуре социальных и управленческих дисциплин // Полис: Политические исследования. – 2002. – № 2. – С. 113–125.
36. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навчальний посібник / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін. / За заг. ред. Н. Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.
37. Державне управління: теорія і практика / Заг. ред. проф. В. Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
38. Дмитриев Ю. А. Соотношение понятий политической и государственной власти в условиях формирования гражданского общества // Государство и право. – 1994. – № 7. – С. 34.
39. Дробуш І. Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади // Право України. – 2001. – № 10. – С. 2.
40. Ібрагімова І. Сприятлива організаційна культура // Бюрократ. – 2008. – № 13–14. – С. 7–8.
41. Кнорринг В. И. Теория, практика и искусство управления: Учебник для вузов по специальности «Менеджмент». – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999.
42. Колодій А. М. Принципи права України: Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
43. Краткий политологический словарь / Под ред. С. Г. Рябова, З. И. Тимошенко. – К., 1992.

44. *Краткий словарь по социологии* / Под общ. ред. Д. М. Гвишиани, Н. И. Лапина.– М.: Политиздат, 1989.– 479 с.
45. *Крупчан О. Д. Організація виконавчої влади: Монографія.*– К.: Вид-во УАДУ, 2001.– 132 с.
46. *Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления.*– М.: Наука, 1987.– 295 с.
47. *Лебедев П. Н. Очерки теории социального управления.*– Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1976.– 144 с.
48. *Луговий В. І. Десять років становлення (досвід досліджень, розробок і впроваджень у сфері державного управління).*– К.: Вид-во НАДУ, 2005.– 356 с.
49. *Луговий В., Князев В., Бакуменко В., Сурмін Ю. Концептуальне забезпечення діяльності Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування УАДУ // Вісник УАДУ.*– 2003.– № 1.– С. 11–24.
50. *Луговий В., Князев В. Державне управління як галузь професійної діяльності, академічної підготовки, наукових досліджень // Вісник УАДУ.*– 1997.– № 3–4.– С. 10.
51. *Лунев А. Е. Теоретические проблемы государственного управления.*– М.: Наука, 1974.– 247 с.
52. *Мартанус Р. В. Социальное управление: Кадры и кадровая политика.*– М.: Изд-во МГУ, 1986.– 142 с.
53. *Международная стандартная классификация всех видов экономической деятельности: Третий пересмотренный вариант: Стат. документы.*– Серия М.– № 4.– Нью-Йорк: ООН, 1996.
54. *Менеджмент: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. Г. В. Щокіна, М. Ф. Головатого, О. В. Антонюка, В. П. Сладкевича.*– К.: МАУП, 2007.– 816 с.
55. *Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: [Пер. с англ.]*– М.: Дело, 1999.– 800 с.
56. *Модернізація державного сектора: Відкритість влади // Policy Brief.*– 2007.– Квітень.– 8 с.
57. *На засадах державності // Урядовий кур'єр.*– 2004.– 10 липн.– С. 6; *Луговий В. Стандарти демократії розпочинаються з фахової підготовки // Урядовий кур'єр.*– 2005.– 25 трав.– С. 6.
58. *Наливайко Л. Конституційний контроль та конституційно-правова відповідальність // Нова політика.*– 1999.– № 5.– С. 48–51.
59. *Научное управление обществом.*– М., 1968.– Вып. 2.– С. 160.
60. *Научные основы государственного управления в СССР.*– М.: Наука, 1968.– 440 с.
61. *Нижник Н., Машков О. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посібник / За заг. ред. Н. Р. Нижник.*– К.: Вид-во УАДУ, 1998.– 160 с.
62. *Нижник Н., Мосов С. Про державне управління, об'єкт і предмет його теорії // Вісник УАДУ.*– 2000.– № 3.– С. 56–62.
63. *Нижник Н. Проблеми змісту державно-управлінських відносин та фактори його соціальної обумовленості в Україні // Вісник УАДУ.*– 1996.– № 2.– С. 103.
64. *Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе.*– К.: НАНУ, 1995.– 207 с.
65. *Нові управлінські цінності (за матеріалами 7-го Глобального форуму з пи-*

- тань переосмислення управління. Розбудова довіри до Уряду. 28–29 червня 2007, Відень, Австрія) // Бюрократ.– 2007.– № 8–9.– С. 7–8.
66. *Общая теория управления.*– М., 1994.– С. 166–187.
 67. *Основи місцевого самоврядування в Україні: Конспект лекцій.*– Ч. 1 / Уклад.: О. С. Ігнатенко, С. М. Рюмшин.– К.: Вид-во УАДУ, 2002.– 68 с.
 68. *Паспорт спеціальності* // Бюлетень ВАК України.– 2003.– № 9.– С. 38–41.
 69. *Петров А. С.* Экономические основы управления производством.– М., 1966.– С. 69.
 70. *Петровський П.* Проблема визначення сучасної парадигми державного управління // Вісник НАДУ.– 2006.– № 2.– С. 60–66.
 71. *Политическое управление: Курс лекций* / Под. ред. В. С. Комаровского, С. В. Рогачева.– М., 1999.– С. 14.
 72. *Політологія* / За ред. О. І. Семківа.– Львів: Світ, 1993.– 576 с.
 73. *Принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування: Навчальний посібник* / Пітцик М., Кравченко В., Моньйо Е.С., Фонтен Б., Черніков В. та ін.– К., 2000.– С. 10–11.
 74. *Притика Д.* Правові проблеми судового управління // Право України.– 2003.– № 3.– С. 31.
 75. *Професійна державна служба: що зроблено і що далі? Публічна доповідь про основні результати діяльності Головердержслужби у 2007 році.*– К.: Головне управління державної служби України, 2008.– С. 17.
 76. *Райт Г.* Державне управління: Пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик.– К.: Основи, 1994.– 191 с.
 77. *Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи* / Наук. кер. В. В. Цветков.– К.: Оріяни, 1998.– 364 с.
 78. *Саханенко С.* Модернізаційні процеси та феномен політичного управління // Вісник УАДУ.– 2002.– № 1.– С. 261–271.
 79. *Словник іншомовних слів* / Уклад. Л.О.Пустовіт та ін.– К., 2000.– С. 31.
 80. *Совершенствование аппарата государственного управления: Конституционный аспект* / Под общ. ред. В. В. Цветкова.– К.: Наукова думка, 1982.– 376 с.
 81. *Советское административное право: Государственное управление и административное право.*– М.: Юрид. лит., 1978.– 360 с.
 82. *Советское административное право: Учебник* / Под ред. Ю. М. Козлова.– М.: Юрид. лит., 1985.– 544 с.
 83. *Статистика праці за новою класифікацією* // Праця і зарплата.– 2002.– № 32.– С. 10.
 84. *Сынкова Е. М.* К проблеме правового регулирования организации аудита // Материалы итоговой научной конференции Донецкого национального университета за период 2003–2004 гг.: Правоведение.– Д., 2005.– С. 35–37.
 85. *Тарнавська Н. П., Пушкар Р. М.* Менеджмент: теорія та практика.– Тернопіль: Карт-бланш, 1997.– 456 с.
 86. *Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні: Наукова доповідь* / Під заг. ред. Ю. С. Шемшученка, В. Б. Авер'янова.– К.: Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАНУ, 1995.– 23 с.
 87. *Теория управления социалистическим производством: Учебник* / Под ред. О. В. Козловой.– 2-е изд.– М.: Экономика, 1983.– 432 с.
 88. *Тихомиров Ю. А.* Курс административного права и процесса.– М., 1998.– С. 47.

89. Тихомиров Ю. А. Управление делами общества (Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе).– М.: Мысль, 1984.– 223 с.
90. Тихомиров Ю. А. Управленческое решение.– М., 1972.– С. 8–9.
91. Токовенко В. В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізації взаємодії: Монографія.– К.: Вид-во УАДУ, 2001.– 256 с.
92. Туманов Г. А. Об основаниях, содержании и перспективах теории государственного управления // Сов. гос. и право.– 1980.– № 1.– С. 23–29.
93. Утворено Всеукраїнську громадську організацію «Українська академія наук з державного управління» // Вісник НАДУ.– 2006.– № 1.– С. 12.
94. Файоль А. Общее промышленное управление.– М., 1923.– 250 с.
95. Файоль А. Учение об управлении // Научная организация труда и управления / Под ред. А. Н. Щербаня.– М.: Экономика, 1966.– С. 362.
96. Філософія: Навчальний посібник / За ред. І. Ф. Надольного.– К.: Вікар, 1997.– 584 с.
97. Цветков В. Державне управління: теорія, методологія, практика // Вісник Академії правових наук України.– 2003.– № 2–3.– С. 254–272.
98. Цегольник П. Актуальні напрями використання науково-практичних здобутків менеджменту в інституціях державного управління // Вісник УАДУ.– 2000.– № 3.– С. 86.
99. Шаптала О. Проблема принципів у дослідженнях державного управління // Вісник НАДУ.– 2003.– № 4.– С. 82.
100. Щекин Г. В. Социальная теория и кадровая политика: Монография.– К.: МАУП, 2000.– 576 с.
101. Якісні управлінські послуги – головна умова підвищення довіри населення до органів влади: Монографія / За заг. ред. Ю. О. Куца, С. В. Краснопольової.– Х.: Марістр.– 2006.– 192 с.
102. Bolman L., Deal T. Reframing Organizations: Artistry, Choice, and Leadership.– San-Francisco, 1991.– P. 19.
103. Gournay B. Introduction a la science administrative: Les administrations publiques dans les societes contemporaines.– Paris, 1966.– P. 7–8.
104. Philip V. Organizational Communications: The Essence of Effective management.– Columbus, Ohio: Crid, 1975.– P. 95.
105. The New Encyclopedia Britanica, vol. 9, Founded 1768, 15-th edition. Inc., Chicago, 1993.– P. 777.
106. Waldo D. The Study of Public Admininstration: Third edition.– New York: The McMillan Company, 1955.– P. 2.
107. White L. Introduction to the Study of Public Administration: 4-th edition.– New York: The McMillan Company, 1955.– P. 4–8.
108. Wildavsky A. Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis.– Boston, Toronto, 1979.– P. 16.
109. Wilson W. The study of Administration // Political science quarterly.– 1977.– Vol. 2.– № 1 (June).– P. 197–222.
110. Авер'янов В. Виконавча влада в Україні та її правове регулювання // Вісник Академії правових наук України.– 2003.– № 2–3.– С. 240.
111. Месарович М., Мако Д., Такаха І. Теория иерархических многоуровневых систем / Пер. с англ. под ред. Г. С. Поспелова.– М.: Мир, 1973.– 344 с.
112. Мотренко Т., Бакуменко В., Васильєва О. Тенденції дисертаційних досліджень з державного управління в контексті дотримання вимог ВАК України // Вісник державної служби України. – 2009. - № 3. – С. 62.

Р о з д і л 3

ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Глава 3.1

СУТНІСТЬ І КЛАСИФІКАЦІЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

3.1.1. Визначення управлінських функцій

Щоб зрозуміти сутність державного управління, необхідно відповісти на запитання: яку діяльність здійснюють органи виконавчої влади, чим займаються державні службовці, які функції вони виконують у загальній системі державного управління чи окремого органу управління? Відповіді на ці запитання знайти непросто – настільки широке і багатогранне поле управлінської діяльності. Причина полягає у її різноманітності, що пронизує всі сфери суспільного життя та економіки. Державне управління – як теоретична і практична дисципліна – не може не відображати цієї багатогранності. Ось чому на сучасному етапі розвитку держави важливо визначити функції, за допомогою яких найефективніше здійснюватиметься державне управління, віднайти оптимальні варіанти розподілу цих функцій між органами виконавчої влади.

У науці управління є загальновизнаною думка, що зміст державного управління найбільш виразно виявляється в його функціях [116, с. 186–212]. «Функція» як поняття має кілька тлумачень і в найбільш загальному розумінні означає обов'язок виконання певної роботи, прояв діяльності, призначення, виконання тощо [115, с. 1449]. У цілому під функцією розуміють:

1. Стійкий спосіб активної взаємодії речей, за якого зміна одних об'єктів спричиняє зміну інших.
2. Роль, що виконується певним елементом соціальної системи для здійснення цілей та інтересів соціальних груп і класів.
3. Залежність між різними соціальними процесами, що виражається у функціональній залежності змінних.
4. Стандартизована соціальна дія, що регулюється певними нормами і контролюється соціальними інститутами [117, с. 397].

В управлінні під функцією слід розуміти основні базові види діяльності, які повинні здійснюватися управлінцями. Функції управління – основа

для формування структури системи, що управляє, і взаємодії її компонентів. Тому функції управління прийнято вважати однією із засадничих, фундаментальних категорій науки державного управління [83, с. 61; 114, с. 8].

У державному управлінні функція виражає спеціалізований вид управлінської діяльності, пов'язаний з *місією* – головною метою діяльності органу виконавчої влади. Оскільки мета є ідеальним прогнозуванням результату управлінської праці, то саме визначення завдання і є першим кроком у досягненні мети. Виходячи з того, що мета діяльності будь-якої соціальної системи детермінована об'єктивними потребами зовнішнього середовища, можна стверджувати, що цілі діяльності суб'єкта управління детерміновані об'єктивними потребами відповідної соціальної системи управління, в тому числі життєво важливими потребами адекватного об'єкта управління [1, с. 48–49]. Тому забезпечення цих потреб є метою управлінської діяльності, тобто забезпечення оптимального існування і розвитку об'єкта і системи управління в цілому – досягнення максимально корисного ефекту при найменших зусиллях і затратах [7, с. 32]. Саму ж фактичну діяльність суб'єкта управління щодо забезпечення життєво необхідних потреб об'єкта управління правомірно розглядати як об'єктивно необхідну єдність функцій управління. Потреби об'єкта управління, будучи різноманітними і багаточисленними, зумовлюють *цілі* управлінської діяльності, що охоплюють окремі блоки завдань.

Конкретизація цілей здійснюється через конкретні *завдання* – комплекс дій, що виходять з головної мети і підлягають здійсненню для її досягнення.

Діяльність з отримання чітко визначеного кінцевого результату, що прямо відображає досягнення цілей та завдань, називають *функцією державного управління* [86, с. 90]. Тому можна вважати, що в найбільш узагальненій формі функції управління є частинами управлінської діяльності, спрямованими на забезпечення потреб об'єктів управління, а тому мають відносну самостійність та однорідність. Інакше кажучи, у внутрішній детермінованій тріаді *потреби об'єкта* → *цілі діяльності суб'єкта* → *управлінські функції* виявляється діалектика об'єктивного (потреби, функції) і суб'єктивного (цілі, завдання) в управлінні, що знайшла вираз в обґрунтованому висновку про те, що цілі (завдання) управління реалізуються в управлінській діяльності у формі функцій управління [48, с. 84] – притаманних йому видах діяльності, що здійснюються відповідно до його соціально-політичного призначення у рамках взаємодії із членами суспільства та всередині апарату управління.

Отже, виконуючи ті чи інші функції, апарат управління здійснює діяльність, пов'язану з отриманням чітко визначеного кінцевого результату, що прямо відображає досягнення цілей та завдань органу виконавчої влади [86, с. 74]. Звідси – висновок: на основі цілей (завдань) можна визначити вичерпний перелік об'єктивно необхідних функцій управління.

У літературі по-різному трактується теоретичне поняття «функція державного управління» і сьогодні не існує його загальноприйнятого визначення. Різний підхід науковців до визначення поняття управлінської функції, розбіжності у питанні їх систематизації – одна з головних причин існуючого стану осмислення цієї наукової категорії. Наявність різних дефініцій відображає її складність, а складні явища з багатьма внутрішніми та зовнішніми зв'язками розкриваються шляхом різних характеристик з різноманітними визначеннями та відносинами. Увсебічне та багатопланове висвітлення властивостей та ознак функцій управління дає можливість краще виявити їхню сутність і специфіку. Враховуючи це, спробуємо сформулювати поняття функції державного управління.

Більшість науковців особливий акцент робить на тому, що функції – це складові змісту управлінської діяльності. При цьому їм даються різні характеристики, що доповнюють одна одну: одні автори виділяють їх об'єктивну необхідність чи обумовленість; інші – підкреслюють відносну самостійність чи відокремленість; треті – спільність і типовість; четверті – специфічність і однорідність; п'яті – стабільність, повторюваність та універсальність; шості – цілеспрямованість і залежність від об'єкта управління [1, с. 31].

Що ж усе-таки слід розуміти під функціями управління? Гадаємо, що необхідно відкинути доволі розповсюджене зосередження на суто практичному аспекті здійснення функцій, а також на засобах їх реалізації. Переконалішим є розгляд їх як складових змісту управлінської діяльності (з чого складається процес управління). Одночасно функціональний зміст управлінської діяльності дасть можливість виявити її спрямованість. Ці два аспекти – *склад* і *спрямованість* управлінської діяльності є ознаками, що найбільш чітко виражають сутність зазначеної наукової категорії. Розглянуті теоретичні підходи дають підстави для висновків про те, що функції державного управління:

- зумовлені цілями та завданнями управління;
- мають об'єктивний характер;
- є складовими змісту державно-управлінської діяльності;
- є відносно самостійними та однорідними;
- безпосередньо виражають владно-організуючу сутність виконавчої влади;
- реалізуються в процесі державно-управлінських відносин (взаємодія суб'єкта та об'єкта);
- спрямовані на забезпечення життєво необхідних потреб об'єкта управління.

На основі цього можна дати таке визначення: **Функції державного управління – це складові змісту управлінської діяльності, що характеризуються певною самостійністю, однорідністю, складністю та стабільністю владно-організуючого впливу суб'єкта управління,**

спрямованого на забезпечення життєво значущих потреб об'єкта управління.

На наш погляд, це визначення досить повно охоплює всі необхідні та суттєві ознаки функцій державного управління.

3.1.2. Функція надання державних послуг

Органи виконавчої влади мають бути зорієнтовані ще на одне надзвичайно важливе завдання – надання громадянам різноманітних державних послуг як на основний різновид їх діяльності. **Державні послуги, що є складовою публічних послуг (інша складова – муніципальні послуги), є результатом реалізації законодавчо встановлених завдань і функцій державних органів, спрямованих на виконання зобов'язань держави перед громадянами, їх об'єднаннями, фізичними та юридичними особами (споживачами) у сфері забезпечення їх прав і свобод.** Термін «державні послуги» об'єднує адміністративні, управлінські та соціальні послуги.

Адміністративна послуга – це результат публічно-владної діяльності органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації передбачених законом прав та інтересів фізичних та юридичних осіб за їх заявою. Наприклад, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про ліцензування освітніх послуг», органи Міністерства освіти і науки здійснюють ліцензування освітніх послуг у сфері дошкільної, загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної та вищої освіти.

На основі аналізу законів України можна виділити такі групи адміністративних послуг за їхнім предметом:

1) *ліцензування*: на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; у сферах банківської діяльності; діяльності з надання фінансових послуг, освітніх послуг, соціальних послуг; зовнішньоекономічної діяльності; каналів мовлення; електроенергетики та використання ядерної енергії; інтелектуальної власності; виробництва і торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами; у сфері телекомунікацій;

2) *акредитація* вищих навчальних закладів освіти; *атестація* підприємств, робочих місць, судових експертів; *сертифікація* товарів, робіт і послуг;

3) *дозвільні процедури*: щодо введення в експлуатацію нових і реконструйованих виробничих та інших об'єктів (малих архітектурних форм, офісів, торговельних, виробничих та соціально-побутових приміщень тощо) та можливості початку здійснення діяльності на цих об'єктах; на розміщення реклами; на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї;

4) *реєстрація з веденням реєстрів*: суб'єктів підприємницької діяльності; актів громадянського стану; автомобілотранспортних засобів;

5) *легалізація суб'єктів*: легалізація об'єднань громадян;

6) *легалізація актів*: консульська легалізація документів; *нострифікація* – визнання дипломів, виданих в інших країнах; *верифікація* – встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України.

До основних ознак адміністративних послуг належать такі: 1) право на отримання споживачем конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження щодо її надання адміністративним органом, закріплене законом і нормативно-правовим актом. Її наданню завжди передуює звернення (заява) споживача до суб'єкта її надання; 2) надання адміністративної послуги пов'язане із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав та виконання обов'язків конкретної приватної особи; 3) адміністративні послуги надаються адміністративними органами і обов'язково через реалізацію владних (публічних) повноважень. Отримати конкретну адміністративну послугу можна, як правило, тільки в одному адміністративному органі; 4) споживач має право безперешкодно отримати інформацію та консультацію щодо умов її надання; 5) результатом надання цієї послуги у процесуальному значенні є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо).

Управлінська послуга – результат функціональної діяльності уповноваженого державою суб'єкта управління, спрямованої на вироблення і реалізацію державної політики у відповідній галузі, сфері державного управління, регулювання сектору економіки чи соціального життя (наприклад, культурно-освітні послуги, призначення субсидій, пенсій, соціальних виплат).

Соціальні послуги – комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя. Такими послугами є: соціально-побутові, психологічні, соціально-педагогічні, соціально-медичні, соціально-економічні, юридичні, інформаційні, просвітницькі, рекламно-пропагандистські, послуги з працевлаштування, послуги з професійної реабілітації осіб з обмеженими фізичними можливостями тощо [98, с. 5].

Як видно з наведеного переліку, діяльність сучасних органів виконавчої влади важко уявити без здійснення процедур надання державних послуг. Більше того, роль цієї функції в діяльності органів виконавчої влади зростатиме та ставатиме пріоритетною, адже громадяни, як правило, отримують уявлення про ефективність органів влади саме через безпосередні відносини з публічними інституціями, через якісні, вчасно отримані послуги з реалізації своїх прав.

Учені (зокрема Ю. Куц та С. Красноп'ярова), визначаючи ефективність управлінських послуг, виокремлюють такі аспекти: криза традиційної концепції державного управління; зміна парадигми всього адміністративного менеджменту, коли людину ставлять у центр, а діяльність ґрунтується

на досвіді управління у приватному секторі; акцент на ефективності управлінських послуг, формуванні критеріїв їх якості; гуманізація процесів управління та надання послуг; запровадження нових технологій управління, що сприяє зміні усвідомлення державними службовцями свого призначення [131, с. 145].

Щодо управлінських послуг як однієї з основних функцій державного управління у літературі наголошується: метою підвищення якості послуг має бути розроблення стандартів якості, у яких описуються вимоги до тієї чи іншої послуги: термін надання; ефективність; стабільність; оцінка споживачів, відсутність скарг тощо [131, с. 145].

Основними ознаками ефективності державного управління у сфері надання послуг є:

- орієнтація на споживача;
- провідна роль керівників;
- заінтересованість держслужбовців у досягненні кінцевого результату;
- процесний підхід;
- системний підхід;
- прийняття обґрунтованих рішень [86, с. 168].

Останнім часом з метою підвищення ефективності державного управління в органах виконавчої влади все більшого поширення набуває технологія **електронного уряду** (е-урядування). В узагальненому вигляді е-урядування – це використання органами влади інформаційно-телекомунікаційних технологій для надання споживачам інформації та публічних послуг. Його метою є:

- обмін інформацією з громадянами та бізнесом;
- підвищення ефективності надання державних послуг;
- забезпечення внутрішньої ефективності;
- зменшення витрат;
- реструктуризація адміністративних процесів.

Ефективність е-урядування визначається трьома рівнозначними показниками:

- 1) можливістю органів влади надавати послуги в електронній формі;
- 2) доступністю до отримання цих послуг;
- 3) готовністю громадян отримувати послуги в електронній формі [19, с. 43–44].

В Україні сучасне е-урядування пов'язане з наданням інформаційних (електронних) послуг. **Інформаційні (електронні) послуги** – це здійснення органами виконавчої влади у визначеній законом формі інформаційної діяльності з доведення інформаційної продукції в електронному виді до відома споживачів з метою задоволення інформаційних потреб у державних (адміністративних) послугах. Можливість надання органом виконавчої влади певної послуги визначається готовністю цього органу влади надавати відповідну державну (адміністративну) послугу в електронній формі та потребою громадян і юридичних осіб у цій послугі.

Є чотири види електронного подання інформаційних послуг:

1) інформування (надання безпосередньо інформації про державні (адміністративні) послуги). На веб-сторінці розміщується повна інформація про послугу; найменування послуги; адміністративний орган, що надає послугу; нормативні документи, що регулюють надання послуги; консультаційні матеріали;

2) одностороння взаємодія (забезпечена можливість користувачеві отримати електронну форму документа). На веб-сторінці розміщуються електронні форми документів, які необхідні для отримання відповідної послуги. Забезпечується можливість користувачам послуг отримати та надрукувати ці форми документів, надаються інструктивні матеріали щодо їх заповнення;

3) двостороння взаємодія (забезпечена можливість обробки електронної форми документа, включаючи ідентифікацію). Забезпечується приймання органом виконавчої влади заповнених форм документів в електронному виді для надання відповідних послуг;

4) проведення трансакцій (електронна реалізація можливостей прийняття рішень та їх доставка).

Надання органами виконавчої влади інформаційних послуг, які згідно із Законом України «Про електронний цифровий підпис» потребують ідентифікації суб'єктів правових відносин, здійснюється відповідно до цього Закону. Інформаційні послуги надаються через Єдиний веб-портал органів виконавчої влади та через веб-сайти органів виконавчої влади. Надання інформаційних послуг через Єдиний веб-портал органів виконавчої влади здійснюється за такими *центральною тематичними блоками* головної сторінки порталу:

а) громадянам України (соціальний захист; правова допомога громадянам; громадянство України; свобода пересування та вільний вибір місця проживання; правовий статус іноземців, осіб без громадянства; робота; сім'я, дім, житло; здоров'я; освіта; молодь; культура та духовність; екологія; виїзд за кордон; наука і технології; права людини; розвиток соціальної сфери села; проблеми соціальної групи; доходи; спорт і туризм; зв'язок, телекомунікації та інформатика);

б) юридичним особам України (утворення підприємств, сертифікація і ліцензування; макроекономіка; зовнішньоекономічна діяльність; інвестиційна діяльність; захист інтересів підприємств, регуляторна політика; фінансовий ринок);

в) державним службовцям України (правові засади; кадрові питання; діловодство);

г) міжнародній спільноті (віїзд до України; бізнес в Україні; Україна на світовій арені).

В Україні надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний уряд» здійснюється відповідно до Переліку і Порядку, затвердженого Наказом Державного

комітету зв'язку та інформатизації України від 15.08.2003 року. З метою створення потужної системи інформаційного забезпечення органів виконавчої влади, системи інформування громадськості про свою діяльність та досягнення прозорості в роботі в Україні створено Єдиний веб-портал органів виконавчої влади – центральна частина електронної інформаційної системи «Електронний уряд», що призначена для інтеграції веб-сайтів, інших електронних інформаційних систем органів виконавчої влади та надання послуг громадянам та юридичним особам через мережу Інтернет. Склад інформації, яка надається органами виконавчої влади на власних веб-сайтах, її структура та оформлення визначаються вимогами постанови Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» та Порядком інформаційного наповнення та технічного забезпечення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади.

У Німеччині з 1999 р. започаткована програма «Сучасна держава – сучасна адміністрація», метою якої є прозоріша, оперативніша, економніша діяльність органів державної влади. Запровадження розрахунків витрат і надходжень в електронному варіанті, якими вже охоплено 89% державних органів, сприяло скороченню до 92 з 654 федеральних установ [140]. Тепер у цій країні здати податкову декларацію, статистичний звіт, подати заяву на кредит для навчання можна, просто натиснувши на мишку комп'ютера. За посередництвом Інтернету громадяни Німеччини можуть звернутися до будь-якого федерального міністерства з порадою, пропозицією чи зауваженням. Через портал послуг відкрито доступ до електронних сторінок 1300 інституцій і служб. А запровадження у травні 2001 р. юридично чинного електронного підпису значно спростило формальні процедури у розрахунках у сфері підприємницької діяльності. За підрахунками федерального уряду, після повної реалізації проекту «E-Government» щорічні заощадження у цій країні становитимуть 400 мільйонів євро.

Сьогодні в органах виконавчої влади України все активніше впроваджується технологія надання адміністративних інтерактивних послуг. Зокрема, у 2008 р. частка платників ПДВ, що подали податкові звіти в електронній формі до Державної податкової адміністрації, становила понад 70 відсотків.

З метою якісного надання державних послуг у державному управлінні застосовуються сучасні управлінські технології, що опрацьовані та показали свою ефективність у багатьох країнах світу. Однією з таких технологій, що застосовується у сфері надання публічних послуг, є **система управління якістю**, котра створена відповідно до міжнародних стандартів ISO серії 9000 (забезпечення високої якості продукції, процесів, робіт та послуг). Принципи загального управління якістю – Total Quality Management (TQM) сформувалися у кінці 60-х років та набули поширення

у країнах Західної Європи у 70-х – 80-х роках і є узагальненням кращої практики та підходів до управління якістю, накопичених у розвинених країнах світу за повоєнний період. Основними з них є:

- лідерство керівників організації на всіх рівнях;
- фокусування уваги на споживачах та інших заінтересованих сторонах організації, відповідність їх очікуванням;
- управління організацією як мережею пов'язаних процесів;
- постійне вдосконалення та інновації усіх складових діяльності організації;
- мотивація персоналу, його розвиток і залучення до процесів управління;
- взаємовигідні партнерські відносини з іншими організаціями [36, с. 3].

Перший стандарт ISO, розроблений 1986 р., визначав вимоги до внутрішньої діяльності будь-якої організації, спроможної забезпечити постійне задоволення потреб споживачів. З цією метою в органах публічної влади запроваджувалися стандарти і процедури, зокрема ISO 9001:2000, які уніфікували системи управління в державному та бізнес-секторі. Сьогодні зазначена система ефективно функціонує в органах публічної влади більшості держав ЄС. Зокрема, у Польщі 65 відсотків усіх органів виконавчої влади та 82 відсотки органів місцевого самоврядування мають сертифікати на відповідність ISO 9001. Станом на кінець 2004 р. загалом у світі була сертифікована майже 671 тисяча суб'єктів, що запровадили у себе систему управління якістю [36, с. 3]. Найбільша кількість сертифікованих суб'єктів – у Китаї, Італії, Великій Британії, Японії, Іспанії та США. У нашій державі така робота розпочалася порівняно недавно. Піонерами серед органів публічної влади України стали органи місцевого самоврядування, що безпосередньо контактують з громадянами. Зокрема, першими отримали сертифікат якості Бердянська Запорізької (2003 р.) та Комсомольська Полтавської області (2004 р.) міські ради.

З метою підвищення результативності та ефективності діяльності органів виконавчої влади Кабінет Міністрів України 11 травня 2006 р. прийняв постанову «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади». Необхідність розроблення цієї Програми була зумовлена:

- відсутністю єдиних для всіх органів виконавчої влади стандартів і процедур діяльності;
- недостатньою орієнтованістю діяльності органів виконавчої влади на задоволення потреб споживачів, зокрема у сфері надання послуг;
- низькою якістю значної кількості послуг, що надаються органами виконавчої влади;
- потребою у здійсненні додаткових заходів щодо запобігання проявам корупції серед держслужбовців [86, с. 168].

Першим серед центральних органів виконавчої влади України, що успішно запровадив у 2005 р. систему управління якістю відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001–2001, стало Головне управління державної служби. Серед місцевих органів виконавчої влади таким органом стала Полтавська обласна державна адміністрація, котра у 2007 р. отримала сертифікат на систему управління якістю.

Запровадження системи управління якістю в органах публічної влади дає можливість забезпечити:

- прозорість та зрозумілість діяльності цих органів;
- мінімізацію дублювання функцій та неефективної роботи, що не створює цінності для споживачів;
- побудову оптимальної структури органу влади, відповідно – підвищення ефективності використання бюджетних коштів;
- прийняття рішень, що найбільше відповідають потребам споживачів;
- суттєве зменшення неякісних послуг через внутрішні проблеми органу влади;
- керованість та гнучкість органу влади, спрощення внесення змін у його роботу, модернізацію діяльності.

3.1.3. Класифікація функцій управління

Поняття «функція» в системі державного управління є багатозначним. Розрізняють функції виконавчої влади в цілому, функції органів виконавчої влади, їх структурних підрозділів і функції посадових осіб, окремих державних службовців. Це зумовлює необхідність певної систематизації (класифікації) управлінських функцій. Класифікувати – означає розподілити предмети або відносини на основі загальної ознаки [114, с. 26]. Класифікація має бути вичерпною, без дублювання предметів, що підлягають систематизації.

У літературі та практиці можна знайти різні підходи до класифікації функцій управління, які подеколи є прямо протилежними. Існують різні варіанти систематизації (переліків), причому одні й ті ж функції іменуються неоднаково. Адже вкрай непросто виділити систему управлінських функцій із соціальної сутності держави, її цілей та завдань.

Скільки ж є функцій державного управління і які вони? На це питання, як зазначає В. Афанасьєв, немає, і, напевно, не може бути однозначної відповіді. Це тому, що кількість і зміст функцій залежать від того, на якій основі вони класифікуються [8, с. 77].

Виходячи з принципу універсальності державного управління, котрий проголошує, що функції управління не різняться між галузями державного і приватного управління [99, с. 47], особливо важливими для теорії є методи систематизації видів діяльності (функцій), що застосовуються в теорії менеджменту. Доцільність та раціональність застосування напрацю-

вань менеджменту в державному управлінні ґрунтується на таких засадах. По-перше, і менеджмент, і державне управління функціонують у соціальних системах (організаціях), в яких людина майже завжди є не лише обов'язковим ресурсом, а й головним елементом. По-друге, функціональне навантаження, тобто управлінські функції, що здійснюються в межах обох форм, є в основному схожими, а нерідко й повністю ідентичними. По-третє, з огляду на необхідність двосторонньої інтеграції досягнень, менеджмент сприяє досягненню ефективності публічної адміністрації [127].

Тому розглянемо найбільш відомі систематизаційні підходи теорії менеджменту. Своє бачення функцій, з точки зору організації управління виробничими процесами, мали Ф. Тейлор, А. Файоль, Г. Черч, Л. Гулик, Л. Урвік, Л. Джільберт, П. Керженцев, А. Гастев. Фредерік Уїнслоу Тейлор (1856–1915) – відомий американський вчений та інженер-практик, який публікацією книги «Наукова організація праці» поклав початок розвитку наукового менеджменту, пропонував поділяти функції управління на диспетчерування, нормування, інструктаж, контроль, роботу з кадрами тощо [121]. Він також обґрунтував необхідність виокремлення планування у самостійну функцію управління.

Одним з перших дослідників, хто спробував систематизувати управлінські функції, був французький інженер та науковець Анрі Файоль (1841–1925). В основу запровадженої ним системи управління покладена адміністративна доктрина, що визначала суть та призначення адміністративних функцій. Беручи за критерій класифікації процесуальний підхід, А. Файоль виділяє п'ять основних функцій управління, які він називав адмініструванням: передбачення, організація, розпорядження, координація і контроль [75]. Дослідник зауважує, що ці функції характерні не тільки для виробничого сектору, а й для політичних, військових та інших організаційних структур. Запропонований Файолем класичний підхід сучасні дослідники управління вважають суттєвою підставою класифікації управлінських функцій [72, с. 100].

Сучасні провідні американські вчені в галузі управління Г. Кунц і С. О'Доннел запропонували класифікацію з п'яти функцій: планування, організація, робота з кадрами, керівництво і лідерство, контроль [55, с. 22, 34, 76].

Виходячи з адміністративних принципів Файоля, американський дослідник Лютер Гулик (1892–1978) визначив основні елементи адміністративної діяльності керівника. Вважаючи сферу діяльності головного адміністратора значно ширшою і складнішою, порівняно з уявленнями Файоля, Гулик доповнив його схему. Він запровадив акронім, у якому використано перші літери слів, що позначають ці види діяльності. Акронім Гулика POSDCORB [2, с. 91] розшифровується як: планування, організація, укомплектування штату, керівництво, координація, звітність, складання бюджету (рис. 3.1):

P	O	S	D	CO	R	B
планування	організація	укомплектування штату	керівництво	координація	звітність	складання бюджету
planning	organizing	staffing	directing	coordinating	reporting	budgeting

Рис. 3.1. Акронім Гулика

Коротко розглянемо **сутність кожної із названих функцій**:

1) *планування* – функція управління, сутність якої полягає у визначенні цілей функціонування системи і шляхів їх здійснення;

2) *організація* – форма виявлення цілеспрямованого впливу на колективи людей, що передбачає створення формальної структури підлеглості, формування об'єкта і суб'єкта управління, їх підрозділів і зв'язків між ними;

3) *укомплектування штату (робота з кадрами)* полягає у залученні та підготовці кадрів і підтримці сприятливих умов праці;

4) *керівництво (директивність)* полягає у прийнятті рішень та їх відповідному оформленні, а також у здійсненні керівних дій;

5) *координація* забезпечує необхідну узгодженість усіх дій підрозділів органів управління і посадових осіб, а також між системою в цілому та зовнішнім середовищем;

6) *звітність* – інформування щодо стану справ, необхідність наявної інформації для успішної управлінської діяльності;

7) *складання бюджету* пов'язане з бюджетним процесом, включно з фінансовими планами та фінансовим контролем.

Такий перелік функцій став основою багатьох досліджень, хоча науковці внесли до неї чимало доповнень, уточнень і змін.

На відміну від адміністративного підходу, у 30-ті роки XX століття прийшло усвідомлення того, що функціонування організацій відбувається не лише на основі ієрархічних чи формальних засад, а й через неформальні взаємозв'язки та взаємодії груп. Визнання ролі людського чинника в організаціях зрештою привело до відмови від суто адміністративних підходів.

Доктрина «людських відносин», засновниками якої вважають двох учених – Мері Паркер Фоллет (1868–1933) та Елтона Мейо (1880–1949), базувалася на розумінні того, що навіть чітко відпрацьовані виробничі операції та висока заробітна плата не завжди ведуть до адекватного зростання продуктивності праці. Прибічники цієї теорії не без підстав наголошували, що соціально-психологічні чинники також відіграють суттєву роль у зазначених процесах.

Професор школи менеджменту Мічиганського університету Дуглас Мак Грегор (1906–1964), розвинувши цю теорію, створив управлінську

концепцію на основі поєднання досягнень науки про людську поведінку – психології з процесом управління. Вона допомагала працівникам найбільш повно розкрити свої здібності та потенціал. У результаті виокремлюється ще одна функція управління – мотивація. *Мотивація* використовується для створення відповідних матеріальних і моральних стимулів для працівників з метою досягнення ними особистих цілей або цілей організації.

Особливе місце в розробці проблеми мотивації належить американському дослідникові Честеру Барнарду (1886–1961) – представникові «школи соціальних систем» в управлінні. Важливість мотиваційних підходів в управлінській діяльності підкреслюють слова вченого про те, що він почав розуміти людську поведінку в організації лише тоді, коли переставив «економічну теорію та економічні інтереси на друге – хоча і незамінне місце» [132].

Автори підручника «Менеджмент: теорія та застосування» [144] виокремлюють п'ять функцій управління:

1. Планування: визначення цілей організації та заходів щодо їх досягнення.
2. Організація: класифікація видів діяльності, доведення завдань і надання повноважень для їх виконання.
3. Комплектація кадрами: визначення потреб людських ресурсів, добір, підготовка та розвиток кадрів.
4. Мотивація: спрямування поведінки персоналу до певної мети.
5. Контроль: порівняння кінцевих результатів з поставленими цілями, визначення причин відхилень і в разі необхідності – вжиття заходів для виправлення ситуації.

Слід зазначити, що ці функції є спільними для всіх аспектів управління, вони репрезентують, на думку Г. Райта, суттєві елементи управління будь-якого культурного чи іншого середовища, де вивчаються функції управління [99, с. 47]. Кожна з названих функцій зосереджує кілька похідних функцій (підфункцій). Наприклад, функція планування охоплює прогнозування, програмування, функція контролю – збір, обробку та аналіз інформації тощо.

Для з'ясування механізму дій, властивостей управлінських функцій Л. Коваль подає такі їх ознаки:

- для реалізації функцій створюються органи, системи органів або спеціальні структурні підрозділи в органах, навіть службові посади;
- обсяг функції, її характер і ступінь централізації обумовлюються тими об'єктивними процесами, що лежать в основі конкретної діяльності органу управління;
- функція є спосіб виявлення життєдіяльності, активності органу, його підрозділів і службових осіб. Її неодмінні риси – організуючий вплив, динамізм;
- організаційна відокремленість, автономність функцій управління поєднуються з такими якостями, як комплексність (взаємотягіння окремих функцій), взаємозалежність, взаємообумовленість;

– функції мають статутний характер, що означає їхню юридичну регламентацію у законодавчих актах: штатних розкладах, положеннях, посадових інструкціях;

– в юридичних актах встановлюються наслідки невиконання (порушення) функцій у виді юридичної відповідальності [47, с. 27–28].

У практичній управлінській діяльності групи функцій, що характеризують найбільш універсальні напрями діяльності апарату управління, тісно взаємопов'язані і є притаманними кожній ланці управління. Отже, вони виявляються як конкретні функції органів управління.

Для класифікування функцій наука також пропонує розмежовувати групи цілей та типи виконуваних завдань на такі, що:

а) відображають найзагальніші потреби та тенденції політичного, економічного і соціального розвитку суспільства, котрі вимагають активного та ефективного забезпечення з боку держави. Це так звані загальнозначущі або публічні цілі (завдання);

б) характеризують вибіркиму спрямованість діяльності апарату на конкретні об'єкти соціально-керованого середовища. Це так звані об'єктні цілі (завдання);

в) відображають функціональну спеціалізацію управлінської діяльності. Адже кожна функція управління спрямована на досягнення своєї цілі та завдання. Тому такі цілі (завдання) правомірно називати функціональними;

г) впливають із внутрішньої технології управлінської діяльності та відображають спрямованість зусиль апарату на забезпечення цієї технології, під якою розуміється певний механізм використання методів і процесуальних форм управлінської діяльності. Це так звані технологічні завдання (цілі) [26, с. 101–102].

Французький дослідник Б. Гурне класифікував функції управління за ознакою завдань, які виконують органи державного управління, а саме: а) головні, що виконуються на пряме замовлення суспільства (оборона, національна безпека, поліція, правосуддя, наука, соціальна опіка тощо); б) допоміжні, що виникають із внутрішніх потреб управлінської системи (управління персоналом, господарська діяльність, бухгалтерський облік, контроль тощо); в) командні, що безпосередньо пов'язані із застосуванням влади (дослідження, прогнози, програми, організація служб, контроль, зв'язки з громадськістю) [25, с. 19].

У літературі наводяться й інші варіанти класифікацій (переліків) функцій управління. Можна назвати лише найбільш поширений сьогодні підхід, що виходить із розуміння функцій як складових спеціалізованих частин змісту управлінської діяльності, які характеризуються певною цільовою самостійністю та якісною однорідністю. Відповідно до нього вирізняються такі функції державного управління: а) загальні або основні; б) спеціальні чи спеціалізовані, що відображають специфіку конкретного суб'єкта управління або керованого об'єкта; в) допоміжні або ті, які

обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій [28, с. 148; 40, с. 137].

Різноманітність можливих принципів класифікації функцій управління відображає різноманітність факторів, що впливають на процес здійснення державного управління. Та чи інша класифікація управлінських функцій може мати наукову і практичну цінність, якщо вироблено не тільки чіткі критерії їх поділу, а й подано ґрунтовний аналіз змісту, структури та форми вираження кожної групи функцій, і на цій основі вироблене теоретико-методологічне, сутнісне розуміння характеру управлінського впливу, достатньо правильно визначені шляхи їх оптимізації.

Отже, **найбільш об'єктивною і методологічно обґрунтованою класифікаційною ознакою є цільова спрямованість функцій державного управління та характер виконуваних завдань.**

З огляду на зазначене, спробуємо згрупувати управлінську діяльність, виокремивши певні види. Умовно управлінські завдання можна об'єднати у три великі групи:

а) до першої групи входять завдання, вирішення яких спрямоване на реалізацію загальнозначущих або публічних потреб відповідної соціально-політичної системи. Ці завдання породжують функції управління, котрі становлять основний зміст процесу державного управління. Вони відтворюють спрямованість зусиль адміністративного апарату на забезпечення життєво важливих потреб об'єктів управління;

б) до другої – ті, вирішення яких веде до утворення управлінської системи, її стабільності, надійності, розвитку. Вирішення цих завдань передбачає створення раціональних організаційних структур управління та можливостей їх удосконалення, оцінювання праці службовців та їх мотивації, контроль за діяльністю управлінської системи тощо. Для цієї групи завдань, що логічно називають загальними, характерні універсальні види (напрями) діяльності суб'єктів управління;

в) третю групу завдань, яку можна назвати допоміжною, становлять ті, що впливають із внутрішньої технології управлінської праці.

На нашу думку, саме такий підхід дасть можливість найбільш точно розподілити управлінську діяльність за групами на основні види завдань та позбутися вад, притаманних існуючим класифікаціям.

Отже, відповідно до перелічених груп завдань функції державного управління можна класифікувати на:

а) основні – функції, що породжуються основними завданнями державного управління; спрямовані на зміцнення конституційно встановлених суспільних відносин, державного устрою, визначають базові принципи функціонування державного механізму, забезпечують захист прав і свобод громадян та стабільність міжнародного становища держави. Основні функції державного управління – це ті, що покликані служити колективним (публічним) інтересам суспільства для вирішення завдань політико-адміністративного, економічного та соціокультурного характеру;

б) загальні функції впливають із загальних завдань управління і є типовими для всього управлінського процесу. Загальні функції покликані забезпечити ефективне функціонування апарату державного управління, характеризуються тим, що здійснюються на всіх рівнях системи управління, розрізняються за обсягом і межами своєї реалізації відповідно до місця в управлінській ієрархії. Ці функції є об'єктивно невід'ємними складовими будь-якого управлінського процесу, без них останній є нездійсненим, а їх зміст детермінований загальними закономірностями управління як соціально-політичного явища. Вони характеризують типові та відносно самостійні сутнісні прояви діяльності апарату державного управління [116, с. 96];

в) допоміжні, або забезпечуючі функції виходять із допоміжних завдань управління. Вони не впливають безпосередньо на діяльність об'єкта управління, однак покликані забезпечувати реалізацію основних і загальних функцій державного управління, а також дієздатність самого органу виконавчої влади та його структурних підрозділів. Саме в цьому й полягає їх забезпечувальний та допоміжний характер. Прикметною рисою допоміжних функцій є спільність для всіх управлінських структур, без них діяльність останніх є неможливою.

Слід зазначити, що, хоча ці види функцій управління різняться між собою, але вони логічно взаємопов'язані та взаємообумовлені, завдяки чому система органів виконавчої влади, власне, і досягає поставленої мети, координуючи всі свої дії. В сукупності зазначені види функцій становлять функціональний зміст державного управління.

У науці та літературі наводяться різні переліки управлінських функцій, що належать до запропонованих видів. Саме цей аспект проблеми – найбільш спірний та малодосліджений. Головне не в тому, щоб назвати ці функції, подати їх всеохоплюючий детальний перелік, що, в принципі, зробити неможливо, а головне – визначити їх службове призначення.

Спробуємо визначити конкретні функції (категорії), що становлять зміст основних, загальних і допоміжних видів.

Розпочнемо із основних функцій державного управління. Виходячи з того, що функції, які належать до цього виду, повинні реалізовувати загальнозначущі або публічні цілі (завдання), серед них слід виокремити такі: **політико-адміністративні**, що забезпечують функціонування державного механізму та стабільність конституційно встановлених суспільних відносин; **економічні**, котрі уособлюють господарсько-організаційну діяльність держави; **соціальні**, що покликані реалізовувати державну соціальну політику; **гуманітарні** – спрямовані на забезпечення функціонування та розвитку духовно-інтелектуальної сфери (освіти, науки і культури).

До загальних функцій державного управління, що покликані забезпечувати універсальні види діяльності суб'єктів управління, можна віднести такі: **стратегічне планування, функцію прийняття управлінських рішень, функцію організації діяльності, мотивацію, контроль.**



Рис. 3.2. Класифікація функцій державного управління

До допоміжних (забезпечуючих) функцій державного управління, що впливають із внутрішньої технології управлінської праці, можна віднести: **управління персоналом, бюджетну функцію, юридично-судову функцію, діловодство, зв'язки з громадськістю** (рис. 3.2).

Глава 3.2

ОСНОВНІ ФУНКЦІЇ УПРАВЛІННЯ

Основні функції державного управління – функції, що породжуються основними завданнями державного управління та спрямовані на зміцнення конституційно встановлених суспільних відносин, державного устрою, визначають базові принципи функціонування державного механізму, забезпечують захист прав і свобод громадян

та стабільність міжнародного становища держави. Основні функції становлять основу діяльності апарату державного управління, адже саме для їх виконання й були створені політичною владою органи виконавчої влади. Основні функції – різноманітні, але їх спільною ознакою є забезпечення колективних потреб усього суспільства. Причому, йдеться про публічні потреби як всієї спільноти, так і окремих її частин.

З розвитком і вдосконаленням держави, політичним, економічним і соціальним реформуванням зазнають певної трансформації й функції державного управління, що належать до основних. Відповідно до модернізації сучасної демократичної держави як механізму забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку, а, відповідно, трансформації її ролі на сучасному етапі державного будівництва зазнають змін і функції виконавчої влади. Сучасні політичні та соціально-економічні виклики зумовлюють реалізацію цих функцій у принципово нових формах і за допомогою інших, ніж раніше, методів. З метою реалізації основних функцій апаратом державного управління запроваджуються інші (загальні, допоміжні) види функцій.

Таким чином, діяльність із здійснення основних функцій пов'язана з кінцевим результатом, що прямо відображає досягнення основної мети органів виконавчої влади. За рівнем їх реалізації можна судити про ефективність апарату державного управління, а відповідно – про дієспроможність державного механізму в цілому. Здійснення основних функцій визначає міцність державного організму, демократичність суспільства, а отже, потенційні можливості та міць держави. Тому перед Україною, як молододою демократією, стоїть непросте завдання оптимізації основних функцій та приведення системи органів виконавчої влади, що їх реалізують, у відповідність до реалій сучасного суспільного розвитку, національних інтересів та демократичних парадигм сучасності. Без цього становлення України як демократичної, соціальної, правової держави буде вкрай ускладнене.

3.2.1. Політико-адміністративні функції

Особлива сфера діяльності держави – вирішення завдань політико-адміністративного характеру. Її діяльність у цьому напрямі реалізується у формі державного управління шляхом здійснення *політико-адміністративних функцій*, зокрема, таких:

- **оборона країни:** утримання армії, мобілізаційна робота, участь військ у міжнародних миротворчих операціях;
- **національна безпека;**
- **охорона кордонів;**
- **зовнішня політика:** зовнішні зносини, представництво країни за кордоном, захист прав співвітчизників за межами країни, зовнішня економічна політика;

– **забезпечення правопорядку:** охорона прав і свобод громадян, боротьба зі злочинністю, охорона власності та фізичних осіб, запобігання правопорушенням;

– **політика в інформаційній сфері.**

В умовах сьогодення необхідною умовою підтримання політичної та соціальної стабільності у будь-якій державі є наявність не тільки ефективної економіки, а й здатність нейтралізувати можливі загрози, протидіяти спробам зовнішнього тиску, забезпечувати достатню захищеність своїм громадянам [28, с. 329]. Конституція України встановлює, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу [53, с. 7]. Прагнучи до мирного співіснування з усіма країнами світу, Україна підтримує свою обороноздатність на рівні оборонної достатності для захисту від будь-якого агресора. Функції забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України відповідно до Основного Закону (стаття 17) покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави. До системи суб'єктів гарантування *національної безпеки* належать:

а) орган законодавчої влади (Верховна Рада України) та органи виконавчої влади загальної компетенції – Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації;

б) правоохоронні органи – прокуратура, суди загальної юрисдикції, Конституційний Суд, адвокатура;

в) органи виконавчої влади спеціальної компетенції – Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки, Міністерство оборони, Державна прикордонна служба України, Міністерство юстиції, спеціалізовані управління і служби Міністерства закордонних справ, Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи та інші;

г) громадські структури – товариство сприяння обороні України, пункти охорони громадського порядку, приватні фірми, що виконують функції в окремих сферах життєдіяльності країни, тощо [28, с. 340–341].

Рада національної безпеки і оборони України (стаття 106 Конституції) координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у цій сфері.

Таким чином, держава є основним суб'єктом забезпечення національної безпеки. У здійсненні цієї функції вона виходить з того, що достатня безпека особи і суспільства неможлива без дійового захисту державних інтересів. Практика демократичних держав свідчить, що ступінь захищеності особи і суспільства перебуває у прямій залежності від рівня безпеки держави [49, с. 465].

Основними функціями системи гарантування національної безпеки в усіх сферах її діяльності є: а) створення й підтримання у постійній готовності сил та засобів гарантування безпеки; б) управління діяльністю системи гарантування національної безпеки; в) здійснення планової та

оперативної діяльності щодо гарантування національної безпеки; г) участь у міжнародних системах безпеки [28, с. 334].

У системі національної безпеки важлива роль відводиться обороні України від зовнішньої збройної агресії. Мета оборони – створення всіх необхідних умов для запобігання воєнному нападу та для збройної відсічі можливої агресії проти України. Вона базується на готовності армії, економіки, населення, території до оборони і будується згідно з воєнною доктриною держави [49, с. 448]. Конституція України (стаття 17) встановлює, що оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України, які забезпечують стримування збройної агресії проти України та відсіч їй, охорону повітряного простору держави та підводного простору в межах територіального моря України [94]. Безпосереднє керівництво цим військовим формуванням здійснює Міністерство оборони України – центральний орган виконавчої влади і військового управління, що реалізує державну політику у сфері оборони держави та військового будівництва.

Важливі функції щодо забезпечення національної безпеки надані Державній прикордонній службі України. Цей орган виконавчої влади реалізує державну політику з питань охорони кордонів, бере участь у розробленні та реалізації загальних принципів правового оформлення і охорони державного кордону України та її виключної (морської) економічної зони, вдосконаленні системи заходів щодо забезпечення їх недоторканності, здійснює функції центрального органу управління Прикордонними військами України. Головним завданням прикордонних військ є забезпечення недоторканності державного кордону на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах держави, а також охорона економічної зони України. Пріоритетним напрямом у роботі українських прикордонників є боротьба з нелегальною міграцією.

Важливим напрямом забезпечення національної безпеки є *зовнішня політика держави*. Стаття 18 Конституції України наголошує, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного та взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права. Втілюючи свою зовнішньополітичну концепцію, Україна успішно реалізує свої можливості, поступово інтегруючись у світове співтовариство. Наша держава здійснює гнучку та збалансовану зовнішню політику в напрямках розвитку двосторонніх міждержавних відносин, розширення участі в європейському співробітництві, співпраці в рамках СНД, членства в ООН та інших міжнародних структурах. Вона визнана стратегічним та особливим партнером ЄС і НАТО, бере участь в інтеграційних європейських процесах. Україна бере участь у діяльності понад 100 міжнародних організацій, є ініціатором об'єднання держав ГУАМ, одним з ініціаторів Організації Чорноморського економічного співробітництва, контрибутором безпеки в Південно-Східній Європі, Придністров'ї та на Кавказі [31].

Загальне керівництво зовнішньополітичною діяльністю здійснює Президент України, а центральним органом виконавчої влади у цій сфері є Міністерство закордонних справ України (МЗС України). Воно забезпечує проведення зовнішньої політики держави та здійснює координацію діяльності всіх учасників зовнішньополітичних зв'язків України.

Головним завданням зовнішньополітичного відомства є участь у забезпеченні національних інтересів і безпеки шляхом підтримання взаємовигідного співробітництва з міжнародним співтовариством, тобто створення сприятливих зовнішніх умов для зміцнення незалежності, захисту прав та інтересів громадян у рамках чинного законодавства та відповідно до норм міжнародного права.

Серед численних функцій держави важливе місце займає *правоохоронна діяльність*, спрямована на забезпечення законності та правопорядку в суспільстві, боротьбу зі злочинністю та іншими правопорушеннями, охорону та захист прав і свобод громадян, юридичних осіб. Правоохоронною діяльністю в Україні займаються спеціальні органи, до яких слід віднести: Міністерство внутрішніх справ, Міністерство юстиції, Службу безпеки України, прокуратуру, адвокатуру та інші державні організації.

Служба безпеки України (СБУ) – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку країни. Завданням СБУ є захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного та оборонного потенціалу України, законних інтересів країни та її громадян. Разом із захистом державних інтересів від зазіхань ззовні Служба безпеки захищає їх і від злочинних організацій, груп та окремих осіб усередині країни. Особливо важливою є сьогодні роль СБУ в боротьбі з незаконною економічною діяльністю, зі злочинами в сфері науки і техніки.

Головними завданнями підрозділів СБУ на сучасному етапі є: розкриття та припинення небезпечних для економіки держави механізмів злочинної діяльності; глибокий аналіз і прогнозування розвитку процесів у всіх сферах державного життя; відпрацювання з іншими органами загальнодержавних заходів, спрямованих на недопущення заподіяння шкоди національній безпеці держави.

Важлива роль у правоохоронній діяльності належить органам внутрішніх справ. Їх центральний орган – Міністерство внутрішніх справ України (МВС України) реалізує державну політику в сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, організовує і координує діяльність органів внутрішніх справ по боротьбі зі злочинністю, охороні громадського порядку і забезпеченню громадської безпеки [49, с. 507]. МВС України складається з кількох систем органів внутрішніх справ – міліція, державна автомобільна інспекція, управління державної охорони і деяких інших. Провідна роль у процесі охорони і забезпеченні правопорядку в державі належить міліції. У складі МВС функціонують Внутрішні війська. Завданням цього збройного формування

є участь у патрульно-постовій службі та операціях по боротьбі зі злочинністю, охорона особливо важливих державних об'єктів.

Під державним управлінням у *галузі юстиції* розуміється виконавчо-розпорядча діяльність суб'єктів державного управління, що полягає в організаційному забезпеченні функціонування судів, державного нотаріату, органів реєстрації актів громадянського стану, судово-експертних установ та організацій адвокатів [49, с. 497]. Центральним органом виконавчої влади у цій сфері є Міністерство юстиції України (Мін'юст), яке бере безпосередню участь у виробленні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб. Сьогодні Міністерству юстиції належить провідна роль у нормотворчій діяльності, воно – головний розробник проектів найважливіших актів законодавства та координатор законопроектних робіт.

На Міністерство та його органи на місцях покладається обов'язок приведення нормативних актів, виданих органами влади, що торкаються прав і свобод громадян, у відповідність до чинного законодавства. Важливі функції органів юстиції – організація правового всеобучу населення, реєстрація політичних партій, інших громадських об'єднань та контроль за дотриманням ними своїх статутів. Діяльність Міністерства юстиції України, як і міністерств європейських країн, побудована не за галузевим, а за функціональним принципом.

Забезпечення організаційної діяльності загальних судів здійснюється Державною судовою адміністрацією України – центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Таким чином, завданням державного управління у сфері юстиції є забезпечення правової основи організації діяльності держави, охорона прав, свобод та інтересів громадян, інших суб'єктів права.

Важлива функція державного управління – реалізація *державної політики в галузі інформаційного простору України*. У розвинутих демократичних суспільствах засобам масової інформації належить провідна роль у підтримці демократії, функціонуванні громадянського суспільства. Вільна преса покликана виконувати такі суттєві функції: діяти як незалежний постачальник об'єктивної інформації та ідей, котрі мають суспільне значення, сприяти розвитку фундаментальних соціальних і політичних цінностей, що становлять основу демократичної системи, здійснювати моніторинг діяльності органів влади.

Згідно зі статтею 15 Конституції в Україні цензура заборонена. Разом з тим уряд регламентує діяльність засобів масової інформації, що притаманно практиці більшості західних демократій. Це виражається у протидії монополізації електронних і друкованих засобів масової інформації, видавничої справи, наданні частот в ефірі для теле- і радіостанцій, державній реєстрації пресових видань, контролі за дотриманням їх діяльності в рамках закону, протидії пропаганді культу насильства, пияцтва та розпусти. Держава створює належні умови для функціонування суб'єктів видавничої

діяльності різних форм власності, організовує вітчизняну базу для виготовлення паперу.

З метою запобігання негативному впливу з боку ЗМІ та реалізації державної інформаційної політики в Україні функціонує ціла система державних інститутів та органів. Це насамперед: Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Державне інформаційне агентство України, Національна рада з питань телебачення та радіомовлення. Основними засадами їхньої діяльності є впровадження в суспільне життя національної інформаційної політики у сфері ЗМІ, під якою розуміється комплекс регулюючих норм, що передбачає встановлення відповідних директивних принципів, без яких неможливе досягнення громадської злагоди [129]. Головною метою державної інформаційної політики має стати інформаційна підтримка соціально-економічного розвитку нашої країни, побудова такого інформаційного простору, з яким би нас прийняли в світовому інформаційному співтоваристві [32].

Отже, **політико-адміністративні функції можна поділити на внутрішньо- та зовнішньополітичні. Перші спрямовані на зміцнення відповідних суспільних відносин, державного устрою, визначають основні принципи функціонування державного механізму та є основним політичним засобом утримання та зміцнення державної влади, другі забезпечують стабільність міжнародного становища держави, захист інтересів громадян, збереження територіальної цілісності України.**

Проте варто зазначити, що зовнішня політика будь-якої держави підпорядкована її внутрішньополітичним цілям. Тому й успіх у зовнішній політиці країни залежить від вирішення внутрішньополітичних проблем, найперше, від спроможності державних структур забезпечувати політичну й макроекономічну стабільність у державі, сприяти розвитку країни та підвищенню життєвого рівня її громадян.

Отже, непорушність конституційного устрою, забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина, утвердження демократії та моральних підвалин суспільства, зміцнення позицій України у світі, послідовне відстоювання національних інтересів, розвиток рівноправних і взаємовигідних партнерських відносин з іншими державами є важливими напрямками діяльності органів виконавчої влади на сучасному етапі розвитку нашої країни. Слід урахувати, що політичні та економічні завдання держави та засоби їх вирішення так взаємопов'язані, що вони визначають та доповнюють один одного.

3.2.2. Економічні функції

Важливою формою забезпечення реалізації економічної політики держави є здійснення державного управління народногосподарським комплексом. Основними **напрямами економічної політики**, що визначаються державою, є такі:

- структурно-галузева політика;
- інвестиційна політика;
- амортизаційна політики;
- політика інституційних перетворень;
- цінова політика;
- антимонopolно-конкурентна політика;
- бюджетна політика;
- податкова політика;
- грошово-кредитна політика;
- валютна політика;
- зовнішньоекономічна політика [24].

Зміст економічної політики, як і зміст державного управління в будь-якій сфері, розкривається через зміст і характер функцій, що реалізуються в процесі такої діяльності. Економічні функції державного управління уособлюють господарсько-організаційну функцію держави, спрямовану на керований об'єкт – національне господарство країни.

В умовах розвинутого ринку роль держави в сфері економіки має свою специфіку. З одного боку, порівняно з адміністративно-плановою економікою радянського періоду, державне управління в умовах ринку у цій сфері звужується. З іншого – порівняно з періодом нижчої стадії розвитку капіталізму, воно не тільки не зменшується, а навпаки, значно розширюється і поглиблюється. Адже вільний (нерегульований) ринок неспроможний забезпечити ефективне вирішення всіх загальнонаціональних політичних і соціально-економічних проблем, не завжди відповідає потребам суспільства в цілому. Крім того, він, за всіх його переваг, не вирішує багатьох проблем. Тобто має місце так званий ефект «неспроможності ринку» (market failure). Тому важливим є втручання в ринкову економіку держави, яка бере на себе вирішення низки економічних проблем. Це зумовлює здійснення державою таких функцій: зменшення великої диференціації в доходах різних соціальних груп населення; перерозподіл ресурсів між різними сферами суспільної діяльності з урахуванням витрат і вигод та для підтримки оптимальних для країни міжгалузевих пропорцій; забезпечення макроекономічної стабілізації шляхом використання фінансової та монетарної політики; організації виробництва товарів суспільного споживання [30, с. 46].

У науковій літературі описано такі головні функції органів виконавчої влади в сфері економіки:

1. Алокативна роль – виправлення викривлень у розподілі ресурсів (умови «неспроможності ринку»).
2. Розподільча (перерозподільча) роль – турбота передусім про справедливість (економічна теорія добробуту).
3. Регуляторна роль – введення в дію законів та інших видів регулювання для ефективного функціонування ринкової економіки.

4. Стабілізаційна роль – макроекономічні функції уряду щодо контролю за інфляцією, безробіттям та економічним зростанням [29, с. 64].

Ще один підхід визначає такі функції державного управління:

- визначення стратегії соціально-економічного розвитку країни;
- регулювання правових аспектів функціонування ринкової економіки;
- вплив на діяльність суб'єктів господарювання та інтенсивність інвестиційних потоків через систему економічних регуляторів (державний бюджет, податки, кредитна політика, грошова, цінова політика тощо);
- здійснення науково обґрунтованої структурної політики з метою інтенсифікації виробництва, підвищення його конкурентоспроможності на світових ринках;
- коригування соціальних параметрів суспільства безпосередньо через важелі соціальних гарантій, пільг, фінансування послуг, системи соціального страхування та інше [14, с. 18].

Держава виступає ключовим гравцем створення економічного клімату, сприятливого для підприємницької діяльності. Але її роль має бути відмінною від тієї, яку владні структури виконували в умовах командно-адміністративної системи. Держава, не втручаючись безпосередньо у підприємницьку діяльність, повинна управляти ринком і підтримувати його, стримувати негативні тенденції за допомогою правових чинників, фінансової системи тощо.

Адже саме уряд несе головну відповідальність за ефективність роботи всіх, без винятку, галузей економіки, незалежно від того, на яких засадах вони функціонують (ринкових, директивних чи змішаних). Про виконання цієї глобальної економічної функції свідчить зростаюча роль держави як підприємця, інвестора, продавця, покупця, кредитора, боржника, організатора, центральної регулюючої сили тощо. В єдності та взаємодії вони формують велику економічну основу сучасної держави.

Г. Райт розглядає роль уряду в економічних системах з точки зору кількох моделей: класичної теорії, активістського підходу, соціалістичного підходу [29, с. 35–42].

Класична теорія, що ґрунтується на ідеях Адама Сміта, зводиться до мінімального втручання уряду. Наукові праці економіста Мілтона Фрідмана, політичні дії Маргарет Тетчер та Рональда Рейгана роблять наголос на обмеженому державному втручанні на певний вид економічної діяльності. Тому, на їхню думку, управління сучасною економікою має здійснюватися не за допомогою державних впливів, а через регулювання кількості грошової маси в обігу – монетаристської моделі.

Активістський підхід, сформований у працях Джона Кейнса, полягає у розширенні ролі урядів за межі суто економічної політики у соціальну сферу. Кейнсіанська модель державного втручання в економіку виникла з необхідності реагування уряду на умови «великої депресії» 30-х років,

коли традиційний підхід у стилі «laissez-faire» (невтручання) виявився непридатним для виходу із глибин всесвітньої економічної кризи. Кейнсіанські ідеї того часу стали єдиною життєздатною альтернативою для капіталістичної системи і панували аж до 80-х років.

Третій підхід – соціалістичний – виходив із повної державної власності на підприємства, коли всі економічні рішення ухвалює держава та відсутня будь-яка конкуренція.

Варто згадати й українську інноваційну теорію М. Туган-Барановського, яка сьогодні з успіхом використовується в багатьох розвинених країнах світу. Суть теорії полягає у формуванні ринкової моделі, що спирається, найперше, на власні сили, власну науку, власну економічну думку.

Моделі, описані вище, свідчать про різноманітні підходи до розуміння ролі органів виконавчої влади у сфері економіки, що можуть застосовуватися на тому чи іншому етапі розвитку держав. Це питання особливо актуальне для України, яка перебуває на трансформаційному, перехідному етапі, коли на основі всеосяжної модернізації економіки і суспільства відбувається демонтаж віджилих, застарілих, історично збанкрутілих суспільно-економічних форм і закладаються підвалини сучасних постіндустріальних структур XXI століття.

Сьогодні вкрай важливо вирішити проблему ролі й місця держави в управлінні економікою. Це – непросте питання, адже кардинальні зміни в системі економічних відносин в Україні докорінно вплинули на роль держави у сфері економічного регулювання. Цілком очевидним є лише те, що держава зобов'язана брати на себе виконання тих функцій, які не може виконати ринок. Таких функцій досить багато, а тому подати їх повний перелік досить складно.

Американські вчені-економісти Пол Самюелсон та Вільям Нордгауз виділяють три економічні функції держави: забезпечення ефективності функціонування економіки, справедливості розподілу доходу та сприяння макроекономічному зростанню і стабільності економіки [107, с. 79–84]. Відповідно сутність державного управління сектором економіки повинна зводитися до сприяння розвитку науково-технічного прогресу, планово-індикативного регулювання темпів і пропорцій розвитку економіки в цілому та її складових сфер і галузей. З цією метою держава визначає шляхи пріоритетних економічних процесів, енергійно в них втручається, спрямовує обраним курсом.

Отже, можна запропонувати таке визначення: **економічні функції державного управління – це уособлення господарсько-організаційних завдань держави, що виходять від керованого об'єкта – національного господарства країни, спрямованих на гармонійне поєднання приватних і суспільних інтересів окремих індивідів, господарств, соціальних груп, з метою забезпечення ефективності функціонування ринкової економіки, справедливого розподілу доходів**

та сприяння макроекономічному зростанню і стабільності економіки.

Звідси закономірно випливають такі економічні функції державного управління:

- забезпечення правової бази і суспільної атмосфери, що сприяє ефективному функціонуванню ринкової економіки;
- загальна координація економічної політики;
- захист та заохочення конкуренції;
- регулювання грошового обігу та діяльності комерційних банків;
- контроль за оплатою праці;
- контроль за рівнем інфляції та зайнятості.

Як свідчить світова практика, оздоровлення та підйом економіки неможливі без зростання ролі держави, її інститутів, особливо в періоди соціально-економічних перетворень, ускладнення виробничих і науково-технічних завдань. Тому безпідставними є твердження, що з впровадженням в Україні ринкової економіки держава повинна передати свої економічні функції ринковим механізмам. З іншого боку, лише радикальна реформа структур виконавчої влади (не лише у кількісному, а насамперед на якісному рівні) дозволить ліквідувати як невиправдане адміністративне втручання у розвиток бізнесу, так і адміністративні перепони, що стримують активізацію підприємництва.

3.2.3. Соціальні функції

Демократична соціальна правова держава є за своєю сутністю унікальним інструментом соціалізації всіх ланок суспільного розвитку, реалізації принципу справедливості, надійного захисту свободи та вільного розвитку особистості. Аналіз показує, що за останні десятиліття в більшості країн світу спостерігається неухильне зростання частки асигнувань держави на соціальні заходи. Йдеться передусім про пенсії зі старості та інвалідності, пенсії ветеранам війни, допомогу на випадок безробіття тощо. Збільшення цих видатків, на думку С. Дзюбика, зумовлене такими причинами:

- підвищення людського чинника як основної продуктивної сили економічного зростання й нагромадження національного багатства;
- збільшення чисельності населення, яке потребує підтримки від держави, що викликано зміною вікової структури, середньої тривалості життя;
- поглиблення нерівності у доходах між різними соціальними групами населення, особливо в країнах з перехідною економікою [30, с. 46–47].

Посилення уваги до людини з боку держави зумовило відповідне зростання державних видатків на соціальну сферу. Адже формування економіки нового типу неможливе без значного інвестування у людський капітал – головний чинник економічного зростання.

Серед усього розмаїття послуг у соціальній сфері Г. Холліс та К. Плоккер виділяють таку їх типологію:

- послуги, що характеризуються наданням важливих суспільних благ, гарантовані урядом як права людини (базова освіта, перша медична допомога);
- стратегічні послуги – суспільні блага, що стосуються розвитку на місцевому та регіональному рівнях, включаючи економічний розвиток, міське планування, планування інфраструктури та економічне планування, а також розвиток житлового будівництва;
- послуги, що створюють особисті зручності, включаючи особисті суспільні послуги, котрі приносять безпосередню (приватну) користь тільки тим, хто обирає користування ними, наприклад, сфери відпочинку, музеї та картинні галереї.

Перед Україною сьогодні постає масштабне і складне завдання реформування універсальної за своїм характером і патерналістської за змістом соціальної сфери, успадкованої від колишнього СРСР, та перетворення її в ефективно діючий сектор ринкової економіки, стимул прискорення економічного прогресу, а також розробки, утвердження та прийняття більшістю населення нової парадигми соціальних цінностей. Виходячи з того, що Україна проголошена демократичною, соціальною, правовою державою, необхідно переглянути зміст соціальної функції, що має суттєво відрізнятись від патерналістської опіки влади над людиною часів соціалізму. Найбільш складним елементом такого реформування є розробка ефективної соціальної політики, яка має виходити з нової системи соціальних цінностей.

Головним завданням на сучасному етапі державного розвитку є реальне втілення в життя конституційних принципів соціальної держави: вдосконалення ринку праці, створення адресної системи матеріальної допомоги, реформування медичного обслуговування.

Розв'язання гострих соціальних проблем можна досягти лише спільними зусиллями через активне партнерство між урядом і громадянським суспільством. В Україні слід створити суспільство, головним принципом якого було б надійне соціальне партнерство між державою, ринком і людиною [123, с. 3]. Останніми роками через неузгодженість у діях органів влади, конфронтацію між законодавчою та виконавчою гілками влади, тяжку економічну ситуацію, недосконалість законодавчої бази, духовну кризу суспільства реалізація зазначених соціальних завдань зволікалася. Через наявні в українському суспільстві економічні, політичні та соціальні проблеми держава фактично була неспроможною забезпечити і гарантувати всім громадянам більшість проголошених у Конституції соціальних та економічних прав і свобод [20].

Іншим важливим завданням соціально-економічних перетворень є *збалансування свободи ринкової економіки із забезпеченням соціальної*

захищеності людини, захистом і гарантуванням її соціально-економічних прав. Виходячи з ідеї самодостатньої цінності людської особистості, що відповідно до Конституції України визначається найвищою соціальною цінністю суспільства, слід здійснити поступове перетворення існуючої владно-розподільчої діяльності державної влади на діяльність з реалізації й захисту прав і свобод громадян, надання їм широкого кола послуг з боку держави. Тобто держава повинна створити сприятливі умови для повноцінної самореалізації кожної людини як особистості.

Саме під таким кутом зору Концепція адміністративної реформи в Україні передбачає здійснити законодавче визначення основоположного напрямку діяльності уряду – спрямування й координацію діяльності органів виконавчої влади та її орієнтацію переважно на забезпечення прав і свобод громадян та надання їм державних (управлінських) послуг; а також «перехід до нового розуміння функцій публічної влади, які за своїм змістом спрямовуються на надання державних та громадських послуг, перерозподіл функцій і повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі: встановлення переліку державних і громадських послуг, їх класифікації; визначення переліку послуг, що надаються за рахунок бюджетних коштів і на платній основі» [66, с. 11, 40].

Пріоритетами соціальної політики є створення умов для забезпечення життєвого рівня населення, розвитку трудового потенціалу, народонаселення, формування середнього класу, недопущення надмірної диференціації населення за рівнем доходів, проведення пенсійної реформи, надання адресної підтримки незахищеним верствам населення, забезпечення всебічного розвитку освіти, культури, поліпшення охорони здоров'я населення.

З огляду на те, що основними завданнями держави є забезпечення фізичної, юридичної та соціальної захищеності громадян, важливим напрямом діяльності органів виконавчої влади слід вважати *надання послуг у соціальній сфері*, тобто в межах складної системи міжособистісних взаємодій та зв'язків різноманітних людських спільнот, у сфері життєдіяльності суспільства та реалізації інтересів соціальних суб'єктів. Соціальні послуги при цьому слід розглядати як відносини між соціальними інституціями, що виступають постачальниками цих послуг, та суб'єктами соціального життя – споживачами, з метою створення такого стану життєдіяльності людини та суспільства, який забезпечує створення соціальних умов діяльності індивідууму, його соціальної захищеності, стійкості щодо впливу чинників, які підвищують соціальний ризик.

Зважаючи на те, що постачальником соціальних послуг може бути як державний, приватний, так і «третій сектор» – неурядові громадські та добродійні організації, сьогодні актуальною є проблема чіткого розмежування сфер їх діяльності. Водночас слід зазначити, що, беручи до уваги нашу спадщину, саме держава залишається основним надавачем

соціальних послуг. Хоча не обов'язково саме держава виробляє і надає ці послуги: вона може фінансувати інших надавачів послуг, створити законодавчу та регулюючу базу, яка стимулювала б зростання послуг і благ. Дедалі більшого розповсюдження набувають різноманітні об'єднання громадян, що створюються з метою надання послуг, на основі спільних інтересів та власності.

Першочергове завдання уряду – розроблення державних соціальних стандартів та гарантій на послуги. При цьому, як правило, враховують два аспекти:

1. Стандартизація соціальних прав, відповідно до нової редакції Європейської соціальної хартії, підписаної 19-та країнами. Стандартизація соціальних прав передбачає право на працю, професійну підготовку, на справедливі умови праці, свободу професійних об'єднань, право на укладення професійного договору, право працівників на інформацію, на участь в управлінні підприємством, права дітей та підлітків, працюючих жінок, права матері та сім'ї, права інвалідів та людей похилого віку, а також права робітників-емігрантів та їх сімей на захист, право на безоплатну медичну допомогу й соціальне забезпечення.

2. Система соціальних стандартів рівня життя, яка мала б складатися з таких головних підсистем: стандарти споживання матеріальних благ і послуг; стандарти забезпечення житлом; стандарти умов і охорони праці, зайнятості; стандарти стану здоров'я працівників, організації медичного обслуговування й умов праці; стандарти системи освіти; стандарти культури; стандарти навколишнього середовища [42].

В Україні правові засади формування та застосування державних соціальних стандартів і нормативів, спрямованих на реалізацію закріплених Конституцією та законами основних соціальних гарантій, визначаються Законом «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії». Метою встановлення державних соціальних стандартів і нормативів є:

- визначення механізму реалізації соціальних прав та державних соціальних гарантій громадян, визначених Конституцією;
- визначення пріоритетів державної соціальної політики щодо забезпечення потреб людини в матеріальних благах і послугах та фінансових ресурсах для їх реалізації;
- визначення та обґрунтування розмірів бюджетних видатків, соціальних фондів на соціальний захист і забезпечення населення та утримання соціальної сфери.

На основі соціальних стандартів визначаються розміри основних соціальних гарантій: мінімальних розмірів заробітної плати та пенсій за віком, інших видів соціальних виплат і допомог. Вони обов'язкові для всіх державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності.

Складовою соціальних функцій є *гарантування найважливіших прав особистості, зокрема: захист трудових прав громадян, захист прав*

споживачів, соціальний захист безробітних, охорона праці та безпечної життєдіяльності тощо. Для реалізації цих функцій держава має здійснювати адекватну до соціально-економічних реалій активну соціальну політику. Вона, на думку В. Скуратівського, «має бути спрямована на всіляку підтримку потенційно активних, підприємливих громадян, на створення умов для їхньої творчої соціально-економічної самодіяльності, постійного розширення соціального простору і свободи саморегуляції і самореалізації їхнього потенціалу» [112].

В Україні ще не сформовано надійного та оптимального механізму здійснення соціальної політики. Суттєвою умовою підвищення його ефективності є перехід від усеохоплюючої централізації до децентралізації соціальної політики [111, с. 152]. Такий підхід означає, що держава як суб'єкт соціальної політики з метою забезпечення оптимального узгодження загальнодержавних цілей та інтересів з особливостями розвитку окремих регіонів має розробляти лише загальнонаціональну філософію, основні принципи такої політики, стратегічні напрями діяльності регіонів щодо регулювання соціальних процесів, здійснювати координаційну діяльність у цій сфері. На територіальному рівні основним суб'єктом здійснення соціальної політики повинен стати регіон, який реалізує цю політику на основі принципу субсидіарності.

Отже, для оптимізації соціальних функцій необхідно поступово основні регулятивні функції передавати з центру територіям шляхом законодавчого встановлення оптимального їх розподілу. Це зумовлено тим, що на регіональному та місцевому рівнях повинна вирішуватися більшість соціальних проблем – створення умов для соціального захисту людини, здійснення охорони здоров'я, реалізація житлової політики тощо. Необхідно також сформувати адекватну та ефективну структуру соціального управління, соціальну інфраструктуру на цих рівнях, забезпечити необхідні фінансові ресурси, посилити відповідальність регіонів за стан соціального розвитку території. Тільки так, на нашу думку, органи виконавчої влади зможуть ефективно здійснювати соціальні функції та надавати соціальні послуги населенню.

3.2.4. Гуманітарні функції

Важливою складовою основних функцій державного управління є належне функціонування та розвиток освіти, науки і культури, завдяки яким реалізується конституційне право кожного громадянина на здобуття відповідного рівня освіти і залучення до культурних надбань. У зв'язку з формуванням основних засад постіндустріального суспільства, гуманізацією суспільного життя всебічний розвиток гуманітарної сфери, примноження наукового та інтелектуального потенціалу суспільства належить до найвищих національних пріоритетів усіх високорозвинутих країн світу. Зрозуміло, що й Україна повинна враховувати зазначені тенденції з метою підвищення духовно-інтелектуального потенціалу суспільства.

Завдання держави в *галузі освіти* полягає в тому, щоб забезпечити доступність дошкільної, загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток до-шкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам; недопущення зниження загального рівня освіченості громадян. При цьому участь держави не повинна мати тотального характеру, а має бути орієнтованою на гарантування державних стандартів освіти, перевищення яких – особиста справа кожного індивідуума.

Органи виконавчої влади повинні переорієнтуватися на виконання нових функцій в цій сфері. Йдеться про всебічну підтримку новаторських педагогічних ініціатив, достатнє фінансування, що забезпечить належний рівень освіти.

Як відомо, освіта – суттєвий засіб підвищення ефективності економіки. Світовий досвід переконливо свідчить, що економічне зростання сьогодні ґрунтується на використанні новітніх знань та високих технологій. Конкурентоспроможність держави визначається, зокрема, наукоємністю її продукції. Стан науки є одним із показників забезпечення національної безпеки держави. З переходом розвинутих країн до етапу постіндустріального суспільства Україні необхідно адекватно усвідомити роль науки в системі освіти, докорінно змінити механізм взаємовідносин між наукою, державою і ринком. *Науково-технічна сфера* повинна отримати значну підтримку держави. Першочергова державна підтримка має надаватися фундаментальній науці як основі створення власних високих технологій, важливому фактору підвищення рівня загальної освіти та підготовки кваліфікованих кадрів. У нашій країні питання формування та реалізації пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки врегульовано Законом «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки». На думку багатьох вчених, саме держава повинна стати основним інвестором, промоутером і фінансистом національної науково-інформаційної галузі. Вкладення в ці сфери стануть не затратними статтями бюджету, а інвестиціями, котрі за короткий період перетворять науково-інноваційний комплекс на найприбутковішу галузь економіки, що даватиме основні надходження до бюджету.

Діяльність Кабінету Міністрів України в науково-технічній та інноваційній сферах спрямовується на забезпечення економічного зростання держави шляхом пріоритетного фінансування науково-технічних програм і проектів, спрямованих на вихід вітчизняної продукції на світовий ринок. До таких належать підприємства та організації ракетно-космічної галузі, літакобудування, виробництва сучасних видів озброєння, військової техніки, частково суднобудування, галузі інформатизації, що вже довели власну конкурентоспроможність.

Процес розвитку науки відбувається у формі фінансування державою науково-дослідних і конструкторських розробок, підготовки наукових

кадрів, будівництва і утримання наукових лабораторій, науково-дослідних центрів, формування державної інтелектуальної власності (у виді патентів, ліцензій) тощо. Відповідно до статті 54 Конституції держава сприяє розвитку науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством.

Державним органом виконавчої влади, що координує діяльність у цій сфері, є Міністерство освіти і науки України. Його завданням є досягнення якісно вищого рівня державного управління в сфері наукової, науково-технічної діяльності, інтелектуальної власності. Він покликаний сприяти створенню та цивілізованому використанню інтелектуального продукту, становленню і подальшому розвитку ринку інтелектуальної власності в нашій країні.

Особливе місце серед державних інтересів будь-якої країни посідають питання належного функціонування та розвитку *національної культури*, завдяки якій реалізується конституційне право кожного громадянина на залучення до культурних надбань.

Українська держава гарантує громадянам свободу творчості (стаття 54 Конституції), не допускає втручання у творчий процес та цензуру в сфері творчої діяльності, забезпечує збереження об'єктів культурної спадщини, вживає заходів для повернення в Україну національних культурних цінностей, що знаходяться за її межами. З метою забезпечення цих гарантій закон установлює певні права та обов'язки громадян у сфері культури. Важливою є необхідність гарантувати права людини на культурний розвиток, доступ до цінностей мистецтва та літератури, відповідний рівень і якість культурних послуг. Гарантії доступу пов'язані, насамперед, із забезпеченістю людей певним обсягом культурних пропозицій шляхом збереження, розвитку та активного використання культурної спадщини, розвитку інфраструктури, впровадження досягнень науково-технічного прогресу [87, с. 101].

Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику в галузі культури шляхом здійснення керівництва цією сферою управління, а також відповідає за її розвиток, є Міністерство культури і туризму України. На основі відповідної законодавчої бази (Основи законодавства України про культуру, Закон про музеї та музейну справу, Закон про бібліотеки та бібліотечну справу, Закон про кінематографію, Про охорону культурної спадщини тощо) держава покликана здійснювати управління у сфері духовної культури, визначаючи при цьому певні пріоритети напрямів управління культурою, зокрема того, що має бути першочерговим об'єктом цього управління, його основним завданням, на що слід спрямовувати основні зусилля та державні кошти [128].

Отже, на сучасному етапі державного будівництва діяльність органів виконавчої влади у зазначеній сфері має бути спрямована на піднесення ролі культури в державотворчих процесах, консолідацію українського народу, становленні громадянського суспільства з високими гуманістичними

цінностями на утвердження національної самосвідомості та патріотизму, подолання негативних явищ у духовній сфері.

Держава дбає про *розвиток туризму*, який є однією з найбільш високоприбуткових та динамічних галузей світового господарства. На туризм припадає понад 10 відсотків світового валового національного продукту, світових інвестицій, всіх робочих місць та світових споживчих витрат [85]. Розвиток туризму справляє стимулюючий вплив на інші сектори економіки, а тому належить до найбільш перспективних напрямів структурної перебудови економіки. Найважливішими факторами розвитку галузі є природно-рекреаційний та історико-культурний.

З метою розвитку туризму держава здійснює необхідні прямі інвестиції, спрямовані на формування туристичної інфраструктури, здійснює підготовку кадрів, наукове та рекламно-інформаційне забезпечення просування національного туристичного продукту на світовому ринку, за допомогою податкових і митних пільг стимулює надходження інвестицій у галузь та створює сприятливі умови для розвитку туристичного бізнесу. Основу державної політики в галузі туризму становлять такі чинники:

- державне стимулювання внутрішнього та іноземного (в'їзного) туризму, в тому числі через удосконалення системи оподаткування;
- розширення мережі об'єктів туристичної інфраструктури і формування конкурентоспроможного на світовому ринку вітчизняного туристичного продукту на основі ефективного використання національного природного та історико-культурного потенціалу;
- створення сучасної інформаційно-маркетингової служби в сфері туристичного бізнесу.

Важливим напрямом діяльності держави в гуманітарній сфері є політика в *галузі фізичної культури* – складової загальної культури, яка є важливим чинником здорового способу життя, профілактики захворювань, організації змістовного дозвілля, формування гуманістичних цінностей та створення умов для всебічного гармонійного розвитку людини.

Держава сприяє розвитку в країні професійного спорту. Для цього разом із недержавними організаціями забезпечує участь українських атлетів в Олімпійських іграх, чемпіонатах світу, Європи та інших важливих спортивних змаганнях. Одночасно бере участь у розвитку аматорського спорту, фізичного виховання населення з метою подолання недооцінки можливостей фізичної культури у формуванні здорового способу життя та зміцненні здоров'я (передусім серед молоді).

Державне управління у сферах фізичної культури і спорту здійснює Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту.

Отже, *гуманітарні функції*, метою яких є підвищення духовно-інтелектуального потенціалу суспільства, спрямовуються на:

- **розвиток культури і мистецтва, театру і кінематографії, музейної справи, образотворчого мистецтва, книговидання;**

- збереження культурної спадщини України;
- упорядкування та якісний розвиток мережі культурно-освітніх закладів;
- упровадження новітніх технологій у сфері освіти;
- розширення та вдосконалення форм здобуття освіти;
- розвиток інформаційного простору;
- активізацію пропаганди здорового способу життя, створення умов для належного фізичного виховання людини та її відпочинку.

Глава 3.3

ЗАГАЛЬНІ ФУНКЦІЇ УПРАВЛІННЯ

Загальні функції є об'єктивно невід'ємними складовими будь-якого управлінського процесу, без них останній є нездійсненим. **Під загальними функціями державного управління слід розуміти відносно відокремлені напрями управлінської діяльності, що виходять із загальних завдань державного управління і є типовими для всього управлінського процесу, та спрямовані на забезпечення ефективного функціонування апарату державного управління.** Ці функції розрізняються за обсягом і межами своєї реалізації відповідно до місця в управлінській ієрархії та спрямовані на забезпечення універсальних видів (напрямів) діяльності суб'єктів управлінської діяльності. Забезпечуючи управлінську дію, ці функції відображають її сутність і зміст на всіх рівнях державного управління.

М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурі виділяють чотири функції, котрі можна віднести до загальних: планування, організацію, мотивацію, контроль [72]. Тепер до них додалася ще й така важлива функція державного управління, як прийняття управлінського рішення, адже у зв'язку із взаємозалежністю перелічені функції вимагають ухвалення рішень [78, с. 87]. Отже, як уже зазначалося, загальними функціями державного управління є: *стратегічне планування, прийняття управлінських рішень, організація діяльності, мотивація, контроль.*

3.3.1. Стратегічне планування

Стратегічне планування є важливою загальною функцією державного управління, що потребує цілеспрямованих та зосереджених зусиль для її ефективного здійснення. Планування – стрижнева частина всіх систем управління, процес, за допомогою якого система пристосовує свої ресурси до зміни зовнішніх і внутрішніх умов. Тому державне управління й планування перебувають в органічному взаємозв'язку. Планування – найперша загальна функція управління, що передуює всім іншим, визначаючи

їх природу. Планування залежить від ефективного аналізу зовнішнього середовища, об'єктивної оцінки власних ресурсів, вимагає спільних зусиль і участі всіх складових частин організації [120, с. 158]. Особливо важливою є ця функція для органів виконавчої влади, коли перед ними ставляться невизначені до кінця завдання, а нові виклики висуюють на порядок денний раніше не апробовані завдання. Планування дає можливість сконцентрувати зусилля всієї організації на забезпеченні реалізації її місії та досягненні її цілей. За допомогою стратегічного плану можна оцінити важливі рішення і визначити відповідність обраного напрямку діяльності бажаному стану організації в майбутньому.

На думку М. Дімок і Г. Дімок, «планування – це визначення цілей, а потім з'ясування того, які дії мають бути вжиті, хто має діяти, коли, в який спосіб і яким коштом, аби досягти бажаної мети» [134]. Ще один підхід визначає стратегічне планування як набір дій та рішень, які використовуються керівництвом і сприяють розробці специфічних стратегій для досягнення цілей організації [72, с. 282]. Пітер Лоранж визначає процес стратегічного планування як «такий, що забезпечує нововведення та зміни в організації достатньою мірою» [139]. Він виокремлює чотири основних види стратегічного планування: розподіл ресурсів, адаптація до зовнішнього середовища, внутрішня координація, організаційно-стратегічне передбачення [72, с. 282].

Планування – найбільш динамічна функція, а тому вона має виконуватися професійно й постійно для забезпечення надійної основи здійснення інших видів управлінської діяльності (стратегічне управління). Стратегічне управління фактично поєднує кілька видів управлінської діяльності, а саме: прогнозування, розподіл ресурсів, адаптацію до середовища та внутрішню координацію, котрі відображаються у детальному комплексному плані (стратегічне планування), спрямованому на забезпечення досягнення цілей організації [11, с. 11]. Стратегічний план – невід'ємна частина процесу планування, котрий визначає загальні межі, в яких здійснюються оперативне і детальне планування. Стратегічний план, на думку В. Зінкевічус, «як сукупність опорних точок, допомагає визначити операціональні цілі. Він дає уявлення про ситуації, коли потрібне втручання керівника, містить критерії вибору та обґрунтування рішень, що приймаються. Існування стратегічного плану зменшує опір змінам за рахунок усунення неоднозначності та зниження непевності стосовно необхідних результатів або пріоритетів» [37, с. 71]. Тому ефективним є довгострокове стратегічне планування, яке визначає: мету, що стоїть перед організацією; причини поставленої мети; ресурси для її досягнення.

Стратегічне планування – це процес вироблення довгострокової стратегії розвитку відповідної галузі, що фокусується на довгостроковій перспективі діяльності органу виконавчої влади у певному секторі державного управління, з визначенням цілей, ресурсів

і засобів, за допомогою яких ці цілі можуть бути досягнуті, та очікуваних результатів цієї діяльності. Іншими словами, стратегічне планування – це:

- 1) систематичний спосіб управління змінами і створення оптимальних параметрів майбутнього;
- 2) особливий механізм регулювання планових рішень, оформлених у виді стратегій, концепцій, пріоритетів;
- 3) систематичний процес, за допомогою якого органи виконавчої влади прогнозують і планують свою діяльність на майбутнє з урахуванням сильних і слабких сторін, потенціалу та викликів.

Основні параметри стратегічного планування повинні бути відображені у формалізованих документах (наприклад, у Стратегічному плані розвитку галузі).

Процес стратегічного планування можна відобразити як спрощену ланцюгову модель: місія організації (головна мета діяльності) – цілі діяльності організації – оцінка та аналіз зовнішнього середовища – дослідження внутрішніх сильних і слабких сторін організації – вивчення стратегічних альтернатив – вибір стратегії – реалізація стратегії – оцінка стратегічного плану [72, с. 288–308, 317–334].

Стратегію можна визначити як детальний всеохоплюючий комплексний план, що розробляється на перспективу з метою реалізації місії (основного призначення) організації та цілей, що її конкретизують. Стратегія розробляється та формулюється вищим керівництвом, роль якого полягає не лише в ініціюванні такого процесу, а й у реалізації плану із залученням усіх ланок управління та оцінці результатів стратегічного планування. Стратегія нерозривно пов'язана з політикою як засобом її реалізації. Якщо стратегія визначає курс на розподіл обмежених ресурсів для досягнення визначених цілей, то політика визначає загальні орієнтири для дій та прийняття рішень, які сприяють здійсненню поставлених цілей [11, с. 11].

Загальнодержавне планування – це прерогатива структур політичного керівництва, котрі через систему державного управління впливають на все суспільство. Основний чинник такого впливу – розроблення і здійснення державної політики у відповідній сфері. Державна політика проголошується відповідними вищими органами державної влади, а реалізується всією системою державного управління. Так, згідно з Конституцією України (стаття 85) визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики належить до повноважень Верховної Ради України, а здійснення внутрішньої та зовнішньої політики віднесено (стаття 116) до компетенції Кабінету Міністрів України. Найбільш поширеною формою доктринального оформлення державної політики у певній сфері є відповідні правові акти (наприклад, закон або постанова Верховної Ради України). Органи виконавчої влади, що покликані забезпечувати реалізацію державної політики, розробляють відповідні урядові програми на її втілення в життя.

З метою встановлення загального порядку розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць, а також прав та відповідальності учасників цього процесу прийнято Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України».

Стратегічний план розробляється з точки зору перспективи організації і повинен обґрунтовуватися широкими дослідженнями і фактичними даними, а також мати не тільки цілісний характер протягом тривалого часу, а й можливості його коригування, модернізації чи навіть перегляду. Відповідно, **стратегічний план є формалізованим документом, що розробляється на підставі стратегії і визначає конкретні заходи, їх послідовність, строки, ресурси, відповідальність.** Тобто загальний стратегічний план слід розглядати як програму, що спрямовує діяльність органу управління протягом тривалого періоду, передбачаючи при цьому, що зовнішнє середовище вносить постійні й неминучі корективи. Слід також зауважити, що одне стратегічне планування ще не гарантує успіху через те, що можуть статися помилки в організації діяльності, мотивації, контролі тощо.

Для ефективного планування необхідні ґрунтовні знання про стан справ у відповідній сфері чи галузі, на основі чого розробляються конкретні програми дій та відповідні рішення. Тому в межах функції планування виділяють такі підфункції: 1) дослідження інформації; 2) прогнозування; 3) програмування.

Дослідження інформації. Ефективне планування неможливе без наявності повної систематизованої інформації. Чітке визначення основних джерел інформації та вміння її кваліфіковано збирати та обробляти – важлива умова ефективної аналітичної діяльності, від якої залежить успішне вирішення всіх інших управлінських функцій. Джерелами інформації для планування є системи зовнішнього та внутрішнього середовищ, конкурентних відносин [78, с. 24]. До зовнішніх чинників слід віднести напрями державної політики та стиль управління на державному та регіональних рівнях, валовий національний продукт, державний бюджет, демографічні, географічні, геополітичні та інші чинники. А внутрішніми слід вважати: організаційно-управлінську структуру, наявні ресурси (матеріальні, кадрові, інтелектуальні, інформаційні), набутий досвід (методи, процедури), соціальні, технологічні та інші особливості організації. Для здійснення ефективного планування необхідна наявна інформація з кожної із цих систем та її обробка у процесі формування планів дій.

Швидкоплинність соціально-політичних та економічних умов, у яких здійснюється державне управління, та сучасні виклики вимагають відповідного корегування та постійної адаптації розроблених планів. Динамічність цих процесів зумовлює обов'язковість узгодження планів органів виконавчої влади із зовнішнім середовищем. З метою адаптації до зовнішнього

середовища необхідно доповнити планування потенціалу організації плануванням її стратегії (перспективи) на основі таких зовнішніх чинників, як народонаселення і валовий національний продукт, баланс національних витрат і доходів, державний бюджет і навіть міжнародні відносини [78, с. 24–25].

Неповна, неточна або недостовірні інформація значно ускладнює діяльність органів управління, особливо центральних. Тому останніми роками для поліпшення ситуації у цьому питанні докладається чимало зусиль, зокрема із запровадження власних методик статистичних досліджень.

Головною проблемою, що часто виникає, є пошук компромісу між швидкістю і точністю інформації. Надто поспішний аналіз різноманітних відомостей пов'язаний з можливістю помилок, неповних даних та непередбачуваності є небезпечними факторами якісного аналізу. Тому важливо вчасно обробляти наявну інформацію, вміти використовувати канали її надходження, заощаджувати час на збір даних. Цьому може сприяти організоване запровадження принципу релевантності інформації та одноразового введення інформації [45, с. 349]. Перший з них проголошує, що збільшення обсягів інформації не підвищує якість рішень, тому необхідно розрізняти релевантну інформацію, що стосується конкретної проблеми, людини, цілі або часу, і зайву інформацію та вміти відокремити одну від іншої [72, с. 226]. Суть принципу одноразового введення інформації полягає в тому, щоб один раз введена у пам'ять комп'ютера інформація неодноразово використовувалася для вирішення численних завдань управління [44]. Основні вимоги до управлінської інформації: повнота, якість, цінність, корисність, достовірність, точність, актуальність, щільність, оперативність, доступність [45, с. 345].

Як правило, в управлінській практиці використовується широкий вибір різних методів збору інформації. Головні серед них: аналіз статистики та вивчення офіційних документів; соціологічні опитування; особисті спостереження; соціальні експерименти. Для цього державні службовці повинні володіти раціональними та економічними прийомами збору інформації. Серед раціональних методів статистичної обробки інформації особливу роль сьогодні відіграють комп'ютерні технології.

Прогнозування. На базі отриманої інформації суб'єкт управління готує прогноз: передбачає розвиток та результат процесу. Чимало органів виконавчої влади зосереджують свої зусилля лише на розв'язанні поточних справ, забуваючи про перспективу. Сьогодні особливо гостро відчувається брак надійних прогнозів і як наслідок – відсутність пов'язаних із цим програм. А тому надзвичайно важливо, щоб державні службовці «мислили категоріями майбутнього», а організація «мала перед собою перспективу» [25, с. 67]. Держава в усіх сферах своєї діяльності повинна спрямовувати значні ресурси у галузь досліджень, що пов'язана з розробкою довготермінових прогнозів. Навіть припускаючи, що такі спроби

прогнозування майбутнього не позбавлені помилок, вони завжди мають перевагу над повною відсутністю відповідної роботи у цьому напрямі.

Прогнозування – базовий етап стратегічного (перспективного) планування, у процесі якого на підставі передбачення (оцінки) майбутнього стану зовнішнього середовища визначаються найбільш ефективні форми політики (економічної, соціальної, екологічної, демографічної тощо) цілої системи, галузі, окремого органу. Державне прогнозування економічного і соціального розвитку – це науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також – альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного та соціального розвитку [90, с. 8].

Успішність прогнозування залежить від таких умов: обсягу та якості інформації щодо прогнозного процесу; об'єкта управління; правильності формулювати завдання прогнозування та обґрунтовувати вибір методу її вирішення; наявності необхідних обчислювальних засобів і обчислювального апарату відповідно до обраного методу [50, с. 105]. Тому стратегічний план має ґрунтуватися на глибоких дослідженнях і фактичних даних, що є неможливим без постійного збору й аналізу величезного обсягу необхідної інформації. Сучасні методи прогнозування базуються на використанні різних математичних теорій: функціонального аналізу, теорії рядів, теорії екстраполяції та інтерполяції, теорії вірогідності, математичної статистики, теорії випадкових функцій та випадкових процесів, кореляційного аналізу тощо.

Узагальнюючи, можна сказати, що прогноз є засобом обґрунтованого вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень органами виконавчої влади щодо регулювання соціально-економічних та культурних процесів. Різноманітність методів вирішення завдання прогнозування має одну спільну ідею: виявлення екстраполяційних зв'язків між минулим і майбутнім, між інформацією про процес у контрольований період часу та характером ходу процесу в подальшому [50, с. 105].

Кожен орган виконавчої влади повинен докладати чималих зусиль для з'ясування потреб, котрі він покликаний задовольняти, і якою мірою йому потрібно буде пристосовувати до них свої засоби, структури та методи, а також необхідно постійно порівнювати, наскільки його попередні прогнози відповідають справжньому станові речей. Тобто міра адаптації організації прямо залежить від точності прогнозування [78, с. 25]. Тому стратегічний план повинен розроблятися таким чином, щоб не тільки залишатися цілісним протягом тривалого часу, а й бути достатньо гнучким для того, щоб за необхідності його можна було модифікувати.

Програмування. Підготовка програми є логічним результатом дослідження поточної інформації та складання прогнозів. Адже характеристики плану не можуть бути самовільними, незалежними від фактичних даних.

Розробляючи план майбутніх дій, завжди слід урахувати стихійний фактор розвитку речей і його ритм, а тим більше, якщо план передбачає певною мірою змінити напрям цього розвитку. З іншого боку, необхідно передбачити таку істотну деталь – план і його завдання мають співвідноситися з реальністю. Економічна політика не може ставити перед собою одночасно всі цілі, держава повинна визначити свої пріоритети. Ураховуючи обмежений вибір, кожен план неминуче зосереджується на головних напрямках, надаючи переваги тим чи іншим цілям, відповідним засобам їх досягнення. А тому кожен план передбачає варіант вибору, який більшою мірою залежить від ідеології та політичної стратегії, ніж від суто об'єктивної ситуації [25, с. 68–69].

Програма або план – це систематизований набір рішень, що відповідають аналізу певної глобальної ситуації і мають на меті реалізацію масштабних задумів. Програма – це документ, у якому визначаються цілі та пріоритети розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгодження і комплексна система заходів органів виконавчої влади, спрямованих на ефективне розв'язання проблем економіки, соціального, культурного розвитку, досягнення стабільного економічного зростання, а також характеризуються очікувані зміни в соціально-економічній та гуманітарній сферах (наприклад, Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Відкритість, дієвість, результативність»).

Отже, стратегічне планування слід розуміти як процес і результат. Процес охоплює систематичне вивчення організації та її середовища з метою успішної діяльності на перспективу. Результат – це документ, у якому детально викладені заходи, необхідні для досягнення майбутніх цілей, визначених на основі отриманої під час процесу планування інформації.

Будь-яке сучасне суспільство, в тому числі й ринкове, не може обійтися без досконалої системи загальнодержавного планування. Використання стратегічного планування є особливо ефективним при виборі довгострокових пріоритетів розвитку регіонів, окремих адміністративно-територіальних одиниць, окремих галузей економіки.

Процес стратегічного планування

Процес стратегічного планування складається з багатьох етапів, процедур та деталізації того, що необхідно здійснити. Перед безпосередньою розробкою стратегічного плану слід усвідомити його необхідність, уточнити організаційні повноваження і забезпечити підтримку процесу стратегічного планування. Для цього слід:

- визначити суб'єктів, котрі будуть підтримувати зусилля, маючи прямий інтерес до того, чим займається організація;
- створити зворотний зв'язок для залучення людей;
- забезпечити доступ нових ідей;

– сформувати середовище консенсусу навколо цілей, що збільшує вірогідність досягнення поставлених цілей.

Д. Рефуз сформував такий графік процесу стратегічного планування: визначення бажаної стратегії, вивчення середовища щодо можливої підтримки, аналіз можливостей організації, оцінка адекватності ресурсів, оцінка стратегії (потреба перегляду стратегії), впровадження стратегії [142].

Перший етап у процесі стратегічного планування полягає у визначенні прийнятної стратегії чи результатів запланованих задумів. Цей етап може бути у формі декларації про наміри чи поставлену мету.

Другий етап – оцінка зовнішнього середовища щодо підтримки чи неспідтримки, визначення можливостей організації здійснити стратегію й оцінити наявні чи необхідні ресурси для досягнення поставлених цілей [99, с. 54].

Будь-яка організація існує в динамічному середовищі, своєрідному для кожної з них і для кожного часового проміжку. Тому організація зобов'язана чітко визначити й тримати під постійним контролем зовнішні фактори, що можуть суттєво вплинути на виконання стратегічної програми. Зовнішні чинники, такі, наприклад, як рівень безробіття, демографічна ситуація, розмір державної фінансової підтримки регіональних програм можуть внести значні корективи у реалізацію планів. Слід також мати на увазі фактори, що мають спонтанний, форс-мажорний характер (наприклад, світова фінансова криза, різке падіння курсу національної валюти, стихійні катастрофи тощо). Цей етап має бути досконало досліджений з метою впевненості у реальності досягнення поставленої мети. Планувати недосяжні цілі – значить займатися неефективним плануванням.

Третій етап полягає у порівнянні власної оцінки та стратегії, у результаті чого можливий перегляд стратегії або пошуку інших ресурсів, можливостей для досягнення мети. Якщо стратегія і ресурси адекватні, то можливий перехід до завершального етапу впровадження стратегічних задумів. Саме цей етап є вкрай складним процесом, адже найкращі плани не в змозі передбачити всі можливі наслідки чи конфлікти певних дій. Під час впровадження стратегії керівник повинен постійно аналізувати стратегію та наявні ресурси для того, щоб вчасно внести необхідні корективи для досягнення поставлених цілей.

Прийнято виділяти такі *етапи стратегічного планування*:

- 1) Розроблення місії організації (головної мети діяльності).
- 2) Визначення цілей діяльності організації.
- 3) Аналіз зовнішнього середовища.
- 4) Дослідження внутрішніх сильних і слабких сторін.
- 5) Аналіз стратегічних альтернатив.
- 6) Вибір стратегії.
- 7) Обґрунтування реалізації стратегії (тактика, політика, процедури і правила).

8) Управління реалізацією стратегії.

9) Оцінка стратегії та оцінка структури.

Початковим заходом при стратегічному плануванні є *розроблення* або *аналіз «життєвого кредо» організації*, яке становить сенс її існування. Це бачення організацією свого призначення або місії. Під місією розуміється головна мета, призначення органу для вирішення проблем суспільства, що обумовлює його довгострокову орієнтацію на певний вид діяльності, котрий відрізняє цей орган від інших. Формування місії, що конкретизує як внутрішні, так і зовнішні завдання діяльності органу, має передувати етапу визначення цих завдань [86, с. 60]. «Життєве кредо» не повинно часто змінюватися, формулювання має бути стислим, але досить лаконічним та вичерпним для того, щоб витримати випробування часом. Наприклад, важливою місією органів виконавчої влади є надання державних (управлінських) послуг громадянам.

Наступними кроками стратегічного планування є прийняття рішення про те, чого організація прагне досягти з часом і *визначення шляхів досягнення цілей*. Сюди входить визначення цілей, розробка стратегій і створення планів їх упровадження. Ціль – це конкретний стан окремих показників діяльності органу у певний момент часу, досягнення яких є бажаним і на досягнення яких спрямована діяльність органу [86, с. 89].

За ступенем важливості для організації розрізняють *стратегічні* і *тактичні* цілі. Стратегічні цілі органу виконавчої влади: орієнтовані на вирішення перспективних масштабних проблем; формуються і встановлюються на основі місії організації, визначаються законами та програмами діяльності уряду; розробляються на тривалі періоди часу; потребують суттєвої проробки та обґрунтування; для їх реалізації необхідні значні ресурси. Вони мають відповідати таким характеристикам:

а) конкретність і можливість вимірювання;

б) орієнтація у часі (конкретний горизонт прогнозування – коли він буде досягнутий). Розрізняють довгострокові цілі – понад 5 років, середньострокові – до 5 років, короткострокові – до 1 року. У першу чергу формуються довгострокові цілі;

в) досяжність цілей (реальна оцінка своїх можливостей);

г) взаємодія і взаємопідтримка цілей.

Тактичні цілі – проміжні щодо стратегічних цілей, конкретизованіші, відображаються у кількісних показниках як окремі етапи досягнення стратегічних цілей [69, с. 550]. Цілі можуть змінюватися час від часу, але зміни відбуваються повільно. Цілі повинні мати загальний характер. Для досягнення кожної цілі визначаються конкретні завдання. Успішність плану можна перевірити саме через виконання цих завдань, котрі мають формуватись якомога коротше й зрозуміліше.

Аналіз і оцінка зовнішнього середовища (сканування середовища) – це процес, за допомогою якого розробники стратегічного плану контролюють зовнішні фактори з метою визначення можливостей і загроз

для організації [71, с. 79]. Оцінювання зовнішнього середовища відбувається за трьома параметрами: всі можливі зміни, пов'язані із зовнішніми факторами; загрозливі фактори; сприятливі фактори.

Зовнішнє середовище визначається такими факторами:

1. Політичними – політична ситуація в державі, склад парламентської більшості, політика глави держави, законодавчі документи.

2. Економічними – темпи інфляції, рівень зайнятості, міжнародний платіжний баланс, стабільність національної валюти, податкова ставка.

3. Соціальними – зміна очікувань у суспільстві, мораль суспільства, демографічні умови, ставлення населення до підприємництва.

Фактори зовнішнього середовища характеризуються такими ознаками: взаємозалежністю – вплив одного фактора на інший; складністю середовища – кількість факторів, на які організація повинна реагувати, а також рівень варіативності кожного фактора; рухливістю середовища – швидкість, з якою відбуваються зміни в оточенні організації; невизначеністю зовнішнього середовища. Отже, необхідно розглядати чимало факторів, аналізуючи зовнішнє середовище.

Управлінське **дослідження внутрішніх сильних і слабких сторін організації** – це методичне оцінювання функціональних зон організації, з метою виявлення її стратегічних переваг і недоліків [71, с. 80]. Ця стадія містить у собі критичну оцінку відповіді на всі питання про організацію, її діяльність, структуру, про те, як вона взаємодіє із зовнішнім середовищем сьогодні і як вона повинна взаємодіяти в майбутньому. Найбільш доцільно досліджувати такі основні функціональні зони організації: управлінський маркетинг, персонал, фінанси і бухгалтерський облік, культура і традиції організації.

З метою аналізу сильних і слабких сторін організації рекомендується виявити внутрішні змінні, на які можна здійснювати управлінський вплив. Внутрішні змінні організації – це ситуаційні фактори всередині самої організації, що піддаються змінам. Вони, як правило, є результатом управлінських рішень. Основними змінними є: цілі – конкретне кінцеве становище чи бажаний результат; структура – логічне співвідношення рівнів управління; завдання – передумовлена робота, що повинна бути виконана у передбачені строки, у наперед обумовлений спосіб; персонал – центральний фактор в організації.

Результатом цієї стадії є перелік передбачуваних переваг і слабких сторін організації. Переваги належать до її здобутків і вказують на можливість діяти як на сучасному етапі, так і в майбутньому. Слабкі аспекти свідчать про загрозу можливостям організації забезпечити якість послуг, якщо не здійснити відповідні реорганізаційні дії. На цій стадії все частіше використовують метод SWOT-аналізу, що названо за першими буквами слів: strengths – сильні сторони, weaknesses – слабкі сторони, opportunities – можливості, threats – загрози. Ідея методу – у докладанні зусиль щодо перетворення слабкості на силу та загроз у можливості, а також розвитку

сильних сторін у межах можливостей [9, с. 100]. Для прикладу наведемо SWOT-аналіз «Підтримки адміністративно-територіальної реформи в Україні»:

	Позитивні	Негативні
Адміністративно-територіальна реформа	<p>Сильні сторони (Strengths)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Створено Міністерство регіонального розвитку та будівництва України • Законодавчі напрацювання (прийнято Закон України «Про Кабінет Міністрів України», розроблені проекти Законів України «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про державну службу» (нова редакція), концепції реформування публічної адміністрації, місцевого самоврядування • Наявність у регіонах провідників реформи (представники держадміністрацій, органів місцевого самоврядування, науковці) • Розроблення моделі реформування базового рівня АТУ за участю обласних та районних органів влади • Ратифікація Україною ЄХМС 	<p>Слабкі сторони (Weaknesses)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Відсутність політичної волі до здійснення реформ • Не сформована стратегія адміністративно-територіального реформування • Відсутність єдиного центру, наділеного значними повноваженнями у здійсненні адміністративно-територіальної реформи • Слабка поінформованість громадськості про реформування • Професійна неспроможність кадрів базового рівня місцевого самоврядування до роботи в нових умовах
Політичне та суспільне середовище	<p>Можливості (Opportunities)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Новопризначений Уряд розглядає проведення реформи як один з пріоритетних напрямів діяльності • Перспектива членства в ЄС • Певний консенсус щодо необхідності проведення реформи місцевих органів публічної влади 	<p>Загрози (Threats)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Політична боротьба за перерозподіл владних повноважень між Президентом, Кабінетом Міністрів, Верховною Радою • Низький рівень довіри громадськості до влади • Високий рівень корупції в органах публічної влади • Опір змінам з боку політиків та державних службовців

Аналіз стратегічних альтернатив – це ідентифікація (або генерація) та порівняльний аналіз альтернатив можливих дій [37, с. 74]. Іншими словами, – використовуючи сильні та слабкі сторони як орієнтири, організація веде пошук ідей щодо того, що може бути зроблено, а що не повинно робитися й чому. Для цього слід виявити реальні можливості найбільш відомих альтернатив: стратегії організацій, обмеженого зростання, зростання, скорочення та злиття [72, с. 279] і поєднання всіх альтернатив.

Стратегія зростання – це шлях значного підвищення рівня короткострокових і довгострокових цілей над рівнем показників попереднього року.

Стратегія скорочення – це стратегія, що передбачає встановлення цілей нижче від досягнутих. Вона може здійснюватись як: реорганізація, ліквідація, скорочення, оптимізація, переорієнтація, відкидання непотрібного.

Вибір стратегії означає такий її вибір, що забезпечить довгострокову ефективність організації. При цьому формуються обов'язки з досягнення конкретних цілей за конкретний період (наприклад, щорічно) наслідувати певні функціональні стратегії та політику, а також стверджується стратегія та система контролю. Він дає відповідь на такі запитання:

Чого організація прагне досягти?

Що буде зроблено для досягнення поставленої мети?

Хто відповідає за кожен елемент програми?

Які хронологічні рамки виконання плану?

Стратегічне планування включає як розробку власне стратегії, так і планування її реалізації. Воно має сенс лише тоді, коли реалізується. Планування реалізації стратегії полягає в її обґрунтуванні, управлінні нею та оцінці стратегії.

Обґрунтування реалізації стратегії складається із таких компонентів: тактики, політики, процедур і правил.

Тактика – це короткострокові плани, конкретні оперативні дії, узгоджені із загальним довгостроковим планом. Тобто – це інструмент оперативного впровадження в життя стратегічних намірів.

Політика – загальні орієнтири для дій і ухвалення рішень, що полегшують досягнення цілей. Політика, як правило, формується на тривалий період після прийняття довгострокових і тактичних планів.

Процедура – це опис дій, що повинні застосовуватись у конкретних ситуаціях. Як правило, це стандартизовані вказівки, вироблені на основі позитивного минулого досвіду.

Правила – точне визначення того, що саме слід робити в специфічній окремо взятій ситуації. Правила відрізняються від процедур тим, що вони розраховані на конкретне і обмежене питання, а процедура – на послідовність взаємопов'язаних дій [71, с. 82].

Управління реалізацією стратегії включає два інструменти: бюджети та управління за цілями.

Бюджети – це метод розподілу обмежених ресурсів організації, вира-

жених у кількісній формі, для досягнення цілей, зафіксованих у цифровій формі. А тому першим кроком при складанні бюджетів є визначення у кількісній формі ресурсів і цілей. Вони є своєрідним етапом чи взірцем, з яким після виконання завдань, під час здійснення функції контролю будуть зіставлятися фактично досягнуті результати.

Управління за цілями – це метод розподілу цілей кожному керівникові – від найвищого до найнижчого рівня. При розробленні цілей для кожного підрозділу необхідно здійснювати двосторонній обмін інформацією з метою розуміння кожним працівником його конкретних завдань і вияснення, що потрібно підлеглим для досягнення цілей. Управління за цілями являє собою метод поєднання планування та контролю.

Оцінка стратегічного плану – це порівняння результатів із цілями. Оцінювання – це складний процес, що вимагає проведення експертизи і досліджень. Він повинен визначити ефективність чи неефективність стратегії. Для того, щоб бути ефективним, оцінювання має проводитися систематично і безперервно.

При оцінці процесу стратегічного планування мають бути визначені такі основні питання:

Чи є стратегія внутрішньо сумісною з можливостями організації?

Чи передбачає стратегія допустимий рівень ризику?

Чи має організація достатньо ресурсів для реалізації стратегії?

Чи враховує стратегія зовнішню небезпеку і можливості?

Чи є ця стратегія найкращим способом застосування ресурсів організації? [71, с. 84].

Вагомий вплив на оцінку стратегії здійснює фактор часу і точність вимірів. Після вибору стратегії необхідно ретельно перевірити структуру, адже стратегія визначає структуру організації.

Як бачимо, стратегічне планування є важливою загальною функцією державного управління, яка потребує цілеспрямованих та зосереджених зусиль для її ефективного здійснення. Планування дає можливість сконцентрувати зусилля всієї організації на реалізації її місії та досягненні цілей. За допомогою стратегічного плану можна оцінити важливі рішення і визначити відповідність обраного напрямку діяльності бажаному стану організації в майбутньому.

3.3.2. Функція прийняття управлінських рішень

Сутність теорії прийняття рішень

Процес прийняття рішень вивчався наукою завжди. Про важливість рішень Джордж Гордон писав так: «Ухвалення рішень – основа основ державного управління, як і всієї організованої людської поведінки» [135; 99, с. 126]. Управлінські рішення, що приймаються на державному рівні, стосуються всього суспільства або найважливіших його сфер і мо-

жуть регулювати поведінку всіх, без винятку, соціальних груп та окремих громадян [41, с. 86]. Наслідки цих рішень зачіпають інтереси, а також впливають на життя великих спільнот, на суспільство в цілому. Тому помилки в прийнятті рішень, особливо на вищих щаблях державного управління, можуть призвести до великих моральних і матеріальних втрат.

Здорового глузду, передбачення, досвіду керівника вже недостатньо для прийняття раціональних (а в ідеалі – оптимальних) управлінських рішень. Стають необхідними спеціальні знання не тільки у сфері ухвалюваного рішення, але й з цілого ряду наук: психології, соціології, інформатики і т. д. Крім того, ці знання не повинні бути знаннями «взагалі», вони мають бути логічно «прив'язаними» до проблеми підготовки, прийняття і реалізації конкретних рішень з урахуванням особливостей державного управління. Так, вчений Д. Форрестер – автор методу динамічного моделювання – вважав однією з основних причин недостатнього впливу наукових методів прийняття рішень на практику в тому, що «більшу частину досліджень процесів прийняття рішень починали люди, які мало ознайомлені з практикою управління та політичного керівництва» [22, с. 288].

Рішення в державному управлінні – це результат діяльності суб'єктів останнього [99, с. 75]. Вони спрямовані на розв'язання певних проблем держуправління, що набувають форм відповідних управлінських ситуацій. На ситуаційний характер рішень указує й поширене їх визначення як вибору однієї з кількох можливих альтернатив [141; 72, с. 76; 99, с. 126]. Тобто це модель, в якій фігурує певне число варіантів та можливість обрати кращий з них. У зв'язку з цим, закономірним є вимога підвищення ефективності управлінських рішень на основі наукового підходу до їх формування та вибору. Адже ніщо так негативно та дестабілізує не впливає на поведінку людей, їх спільну працю, як прийняття непродуманих, некомпетентних, несвоєчасних рішень. Прийняття рішень у процесі державного управління складними соціально-економічними системами пов'язане з необхідністю збору і опрацювання великих обсягів різнопланової інформації. Обмежені можливості людини зі сприйняття та переробки такої інформації призводять до неоптимальних рішень. Тому виявлення інтелектуальних можливостей людини здійснюється на основі використання наукового підходу. У широкому розумінні, науковий підхід передбачає наявність теорії прийняття рішень, сукупності практичних рекомендацій, що випливають з цієї теорії та досвіду її застосування; комплексного використання всіх засобів для прийняття рішень; логічного мислення та інтуїції людини, математичних методів та обчислювальної техніки; навчання керівників теорії та практиці ухвалення рішень. Тому проблема прийняття управлінських рішень стає сьогодні однією з основних проблем удосконалення систем управління, оскільки визначальним фактором є все ж таки якість рішень, що приймаються, а не технології реалізації основних функцій управління [59].

У межах науки державного управління розроблена загальна теорія

прийняття управлінських рішень, розробляється методологія, тобто технологія прийняття рішень і їх виконання, вдосконалюється процес навчання кадрів із зазначеної проблематики. Застосування наукового підходу дозволяє керівникові відповідного рівня компетенції більш об'єктивно оцінювати проблемну ситуацію, враховувати наявні ресурси та обмеження, формулювати та аналізувати варіанти рішень, вибирати серед них найбільш оптимальні та передбачати його можливі наслідки. Знання теорії прийняття рішень – це професійна компетентність кожного керівника.

Як будь-який процес за участю людини, вироблення рішень має об'єктивний та суб'єктивний аспекти [50, с. 155]. Об'єктивний – це реально існуюча сукупність зв'язків та обставин, що характеризують фактичний стан керованого об'єкта та зовнішніх умов. Суб'єктивний аспект – відображення об'єктивного і реального в свідомості людини та рішень, що приймаються на цій основі. Виходячи з останнього, можна дійти висновку, що будь-яке рішення, що приймається людиною, має суб'єктивний характер. Однак це не означає, що такі рішення не можуть бути правильними та оптимальними. Чим краще підготовлені особи, які приймають рішення, тим повніше вони сприймають і відображають у своїй свідомості об'єктивну дійсність та стан об'єкта управління.

В умовах становлення демократичного суспільства та переходу до ринкової економіки питання підвищення якості та ефективності рішень, що приймаються і реалізуються, а також оперативність їх вирішення набувають особливої актуальності. Управлінське рішення розглядається як процес вироблення та реалізації раціонального варіанта проблеми чи завдання та як фіксований правовий акт (нормативний чи індивідуальний). Ці стадії управлінських рішень взаємопов'язані і однаковою мірою важливі як для теорії, так і практики державного управління.

Крім того, важливість управлінських рішень та й самої функції їх прийняття у процесі державного управління зумовлена тим, що їх ухвалення, по-перше, чітко простежується як умова виконання всіх інших функцій; по-друге, є безпосереднім продуктом діяльності керівників усіх рівнів управління; по-третє, є одним із важливих засобів формування соціальних інтересів; по-четверте, виступає однією з форм реалізації соціальних інтересів [4, с. 100].

Управлінське рішення і процес його ухвалення – це фундаментальна детермінанта колективної (і взаємопов'язаної з колективною) людської поведінки та спільної комбінованої діяльності людей, зумовленої необхідністю задоволення індивідуальних інтересів. Управлінські рішення, відображаючи публічні потреби та інтереси, у свою чергу, сприяють їх реалізації, формуючи спрямування поведінки людей у сфері управлінських, політико-правових відносин, змінюючи тією чи іншою мірою їх вартісну орієнтацію.

Державне управління, будучи цілеспрямованим впливом суб'єкта управління на об'єкт, здійснюється як сукупність взаємопов'язаних рішень.

Управлінське рішення – завершальний етап управлінського процесу, а процес його прийняття є ключовим у теорії управління [72, с. 219]. Управлінські рішення та відповідні управлінські дії є основним результатом, квінтесенцією управлінської діяльності [11, с. 10]. Його значення зумовлене багатоплановістю впливу, що воно здійснює на соціально-економічні та організаційні аспекти об'єкта управління. Об'єктом управлінських рішень є суспільні відносини, адже управлінська діяльність у конкретній дійсності не існує поза усвідомленням інтересів відповідних учасників управлінських відносин. Науково обґрунтоване рішення є важливим спрямовуючим і організуючим фактором діяльності суб'єкта і об'єкта державного управління.

До **основних ознак** управлінських рішень можна віднести такі:

- рішення передбачає наявність можливих варіантів дій та вибору одного з них відповідно до існуючих обставин, інтересів і потреб;
- вибір прийняття варіанта дій є результатом свідомої, розумово-психологічної діяльності керівника;
- необхідність та головний зміст рішення визначається метою спільної діяльності. З мети воно виходить, на її досягнення орієнтується;
- управлінське рішення володіє активізуючою та організуючою силою;
- в основі управлінського рішення лежить організаційна діяльність людей [4, с. 101].

Головна особливість управлінських рішень, що відрізняє їх від інших рішень, полягає в тому, що їх ціллю є забезпечення оптимальних умов спільної діяльності людей. Крім того, управлінське рішення як управлінський вплив на організацію колективної праці приймається не будь-яким працівником, а лише суб'єктом управління: керівником організації, посадовою особою чи колегіальним органом. Таким чином, управлінське рішення, як форма виявлення волі суб'єкта власності чи його представника (органу, посадової особи – керівника) відносно підпорядкованого об'єкта, являє собою результат відбору з численних варіантів поведінки (руху) управлінської системи такого, що більш за інші відповідає конкретній ситуації та цілям функціонування цієї системи на відповідному етапі її розвитку [4, с. 101].

У системі державного управління управлінські рішення виконують **ряд функцій**, а саме:

спрямовуючу, тобто вказують цілі та завдання функціонування системи управління;

забезпечувальну – визначають шляхи і способи, сили і засоби, що гарантують виконання рішення і дозволяють функціонувати системі управління у запланованому напрямі і заданому режимі;

координаційну – встановлюють порядок узгодження діяльності системоутворюваних структурних елементів (службовці, підрозділи, організації тощо) при виконанні рішення і визначають нормативно-правовий режим цієї діяльності. Завданням управлінської діяльності є координація індиві-

дуальних і колективних цілей, підпорядкування індивідуальної праці інтересам спільної діяльності, спрямування зусиль усіх членів тієї чи іншої соціальної спільноти на досягнення загальних цілей і завдань;

стимулюючу – визначають такі умови, за яких повністю розкриваються і розвиваються здібності працівників при виконанні конкретних службових завдань [124].

Таким чином, **управлінське рішення** – 1) акт цілеспрямованого впливу на об'єкт управління, що характеризує конкретну управлінську ситуацію, підготовлений на основі варіантного аналізу і прийнятої у встановленому порядку оцінки, що має директивне значення, який містить постановку цілей і обґрунтування засобів їх реалізації та організовує практичну діяльність суб'єктів і об'єктів управління, спрямовану на досягнення вказаних цілей; 2) результат системної діяльності людей і продукт когнітивної (опосередкованої пізнавальними факторами), емоційної, вольової, мотиваційної природи – синтезу психічних процесів, які мають вихідну регулятивну спрямованість [50, с. 20]; 3) вольовий акт особи, що його приймає, оформлений як правовий акт (нормативний чи індивідуальний) [64, с. 201].

Етапи процесу прийняття управлінських рішень

Обставини, за яких приймаються рішення, значною мірою визначають моделі чи теорії прийняття рішень, котрі можна застосовувати у практичній діяльності. Теорія і практика проблем, що виникають у ході управлінської діяльності, виробили загальну логічну послідовність процесів їх вирішення. Виявлення проблеми і накопичення інформації, їх аналіз (діагноз), формування обмежень і критеріїв для оцінки рішень, розробка варіантів рішення (альтернатив), вибір одного з них і реалізація рішення становлять класичний процес прийняття рішень [10, с. 6].

Для успішного виконання цієї функції необхідно знати закономірності етапів вироблення рішень і порядку дій на кожному з них. Ми розглянемо основні етапи процесу прийняття управлінських рішень, які в технологічному аспекті вважаються послідовними операціями і процесами, між якими існують прямі та зворотні зв'язки.

1. Ідентифікація і визначення проблеми. Вихідним моментом вироблення рішення вважається виникнення ситуації, що вимагає його прийняття. Ситуація може складатись у зв'язку з надходженням розпорядження від вищестоящего органу про необхідність виконання певних дій чи прийняттям рішення з якоїсь конкретної проблеми та її практичним вирішенням. Це – етап усвідомлення проблеми: визнається невідповідність існуючого стану системи управління прогнозованому, а тому виникає необхідність у внесенні певних корективів. Більшість проблем має велику кількість рішень, тобто різних способів переходу від одного стану до іншого.

Етап виникнення ситуації дещо виходить за рамки процесу прийняття

рішення, оскільки його вироблення починається, по суті, тільки після виникнення ситуації. Однак з'ясування порядку дій керівника на цьому етапі є вкрай важливим і необхідним, оскільки від цього залежить результат усіх подальших дій та правильність прийняття рішення. Саме на цьому етапі керівник повинен усвідомити сутність проблеми та її зміст, а також взаємозв'язок з іншими аспектами управлінського процесу для врахування при підготовці та прийнятті рішення.

Розглядаючи державне управління як неперервний процес вирішення проблем, що виникають, теорія прийняття рішень дотримується принципу, згідно з яким рішення мають вироблятися не за окремими функціями управління, а щодо проблеми в цілому. Це стосується не тільки вищестоящих рівнів управління, але й тих ланок, де виникає проблема.

Щоб змінити ситуацію, необхідно:

- а) шукати й аналізувати інформацію, що стосується проблеми; чим більше інформації про стан проблеми, тим більше вона структурована;
- б) узагальнити проблему, визначити важливість проблеми;
- в) використати індивідуальні або групові методи для визначення й аналізу проблеми.

Головне завдання цього етапу – оцінити потребу в прийнятті нового управлінського рішення. Відповідно, прийнятними засобами є: теорія вибіркового методу; кореляційний і факторний аналіз; експертні оцінки; фізичне і математичне моделювання; лабораторні експерименти [17, с. 60–62].

2. Підготовка необхідної інформації. Підготовка та прийняття управлінського рішення передбачає, насамперед, збір та обробку необхідної інформації, що відіграє визначальну роль у формуванні рішення. Своєчасне отримання, обробка та передача достовірної і достатньо повної інформації дає можливість приймати виважені управлінські рішення, вдосконалювати внутрішні та зовнішні системні зв'язки і, як наслідок, у більшості випадків забезпечувати прийнятну ефективність управлінських рішень [41, с. 112; 122, с. 4; 45, с. 345].

На цьому етапі з'ясовується директивна інформація та правовий аспект проблеми, вивчається нормативна інформація та наукові напрацювання з питання, що вирішується, досвід, збирається внутрішня поточна інформація і дані про ресурси для реалізації рішення. Основними вимогами до інформації, що збирається та обробляється, є: повнота, якість, цінність, корисність, достовірність, точність, актуальність, щільність, оперативність, доступність [41, с. 114].

Збираючи інформацію, слід зосередитися на пошуках лише такої кількості даних, котрі забезпечили б прийняття рішення. Тобто інформація повинна бути достовірною, об'єктивною, своєчасною та достатньою. Слід пам'ятати, що релевантна інформація є основою рішень, а тому необхідно прагнути до її максимальної точності та відповідності проблемі.

Цей етап може бути найбільш трудомістким і тривалим. До того ж, цей пошук може дати зворотні результати при зміні ситуації під час збору фак-

тичних даних.

3. Генерування альтернативних варіантів розв'язання проблеми.

Однією з характерних рис управлінського процесу є багатоваріантність шляхів переходу системи з одного стану в інший чи можливість прийняття великої кількості різних рішень з однієї і тієї ж проблеми. Якщо в умовах адміністративно-командної системи управління практика одноваріантного вирішення проблем, що була швидше правилом, ніж винятком, певною мірою спрацьовувала, то в умовах ринкових відносин, коли різко зростає ступінь ризику і знижується ступінь визначеності проблемної ситуації, потреба у розробці багатьох альтернативних (взаємовиключних) варіантів майбутнього рішення стає життєво необхідною. Варіанти та їх оцінка є найважливішими умовами ефективності управлінського рішення, що визначається через відношення ступеня досягнення поставлених перед системою цілей до затрат на їх реалізацію.

На основі отриманої інформації можна розробити альтернативні рішення. Ключем оцінки альтернатив є відповідність очікуваного результату бажаним обставинам. Для оцінки альтернатив необхідно: оцінити очікуваний результат кожної альтернативи; оцінити очікувану вартість альтернатив; оцінити несподівані фактори, властиві кожній альтернативі. Враховуючи, що максимальної відповідності альтернативних результатів і бажаної ситуації важко досягти, необхідно визначити максимально можливі варіанти вирішення проблеми. З метою запобігання небезпеці ігнорування частини кращих альтернатив, слід спрямувати зусилля на ретельне виявлення та обґрунтування всіх без винятку альтернатив. При цьому допустимі альтернативи обираються з урахуванням обмежень, можливостей організації та критеріїв.

4. Визначення критеріїв. Принципово важливим є висунення і запровадження за можливості несуперечливих критеріїв внутрішньої (з точки зору організації) та кінцевої (публічної) доцільності тих чи інших дій управлінської системи. Міркування про досягнення певних завдань повинні узгоджуватися з відповідними критеріями рішення, ними можуть бути політичні, соціальні, економічні критерії ефективності.

Цей етап стосується оцінювального аспекту проблеми. Це – найбільш важливий крок для запровадження цінностей і філософії в управлінський аналіз, адже «критерії» – стандарти оцінок для суджень про «сприятливість» проєктованих наслідків кожної з альтернатив. Критерії застосовуються для оцінки наслідків, а не альтернатив. Можна вирізнити такі основні критерії: законність, політична прийнятність, економічна доцільність, придатність до втілення в життя, можливість удосконалення.

5. Аналіз можливих наслідків. Це – один із найважливіх етапів процесу прийняття рішень, адже потрібно відповісти на три важливих питання:

– чи виправдані затрати на реалізацію програми?

– чи потрібна спеціальна підготовка (навчання, тренування) персоналу для його виконання?

– чи достатні наявні ресурси?

Альтернативи пропонують не тільки різні, а часом прямо протилежні виходи з проблемної ситуації. Ось чому суб'єкт управління, перш ніж обрати єдиний варіант, повинен порівняти альтернативи, оцінити їх, виявити позитивні та негативні аспекти, проаналізувати можливі наслідки, що впливатимуть із цих альтернатив. Для такого аналізу доцільно брати принципово різні варіанти, кожен з яких має розглядатися в певному взаємозв'язку як з іншими варіантами, так і з іншими проблемами, що вирішуються. Жоден варіант рішення поставленого завдання не повинен бути відкинутим без ретельного аналізу, зокрема аналізу причин, через які його не слід використовувати.

Поверховий аналіз можливих наслідків альтернативних рішень, недооцінка чи переоцінка їх якості в майбутньому можуть призвести до того, що перед суб'єктом виникнуть суттєві труднощі та протиріччя. Тут необхідно особливо увагу звернути на розвиток у керівників та працівників, які беруть участь у розробці управлінських рішень, таких творчих здібностей, як чутливість до проблем, швидкість і гнучкість мислення, здатність поновому визначити проблему, оригінальність мислення.

Аналіз наслідків альтернатив – одна з найбільш трудомістких дій, що пов'язана, найперше, з використанням економічно-статистичних, математичних методів зіставлення витрат та вигод, а також розгляду соціально-політичних наслідків і факторів. Серед найбільш відомих правил вибору альтернатив (вирішальних правил) В. Литвак виділяє такі: принцип Парето, коли після виділення та аналізу альтернативних варіантів відкидаються домінуючі рішення; метод пакетів, коли для кожної альтернативи розраховуються значення єдиного комплексного критерія; правило максиміна, що передбачає вибір альтернативи, котрий дає максимальний ефект у найменш сприятливих ситуаціях; лексикографічний вибір, коли альтернативи оцінюються спочатку за найбільш важливими, а потім за найменш важливими критеріями; методи на основі функції корисності альтернативного варіанта рішення [59, с. 57–58].

6. Прийняття (вибір) рішення. Це – творчий процес вибору із числа можливих альтернатив єдиного рішення, що приймається до виконання. Для процесу ухвалення управлінських рішень характерні багатогранність і складність взаємовпливів соціальних, економічних, політичних і технічних факторів та інформації, а тому головна роль у віднаходженні оптимального чи прийняттого рішення відводиться людині. Як би ефективно не використовувались інформаційна та обчислювальна техніка на етапі збору інформації та даних і навіть підготовки варіантів поведінки, функція вибору оптимального варіанта, тобто функція прийняття рішення, покладається на керівника. Будучи творчим, процес ухвалення рішень спонукає до активної реалізації сили і потенціалу людського розуму. Адже рішення – не просто елементарне логічне узагальнення інформації, а продукт творчого мислення, інтуїції та фантазії людини. Формальні методи і технічні

засоби використовуються нею в процесі прийняття рішень як допоміжні інструменти. Тому процес прийняття рішення – завжди вольовий акт, соціальна дія, яка виражає не тільки потреби та інтереси особи і відображає інтереси певних соціальних сил у суспільстві, але й реалізує ці соціальні інтереси. Ось чому зростає відповідальність управлінців за прийняті рішення.

У кожній конкретній ситуації існує декілька об'єктивно можливих рішень.

На вибір рішення впливають такі фактори: цілі, поставлені вищестоящим органом; право керівника приймати ті чи інші рішення; наявність ресурсів; здібності керівника та його персоналу. Досвід, розуміння сутності проблеми, передбачення перспективи та інтуїція допомагають оцінити значимість альтернативних варіантів і обрати найбільш раціональне рішення. Головною вимогою до управлінського рішення є чіткість, зрозумілість для виконавців, конкретність та підконтрольність. Затвердження рішення є актом його офіційного прийняття, воно має доводитися виконавцям у письмовій формі за відповідними підписами посадових осіб, які уповноважені їх затверджувати. У рішенні накреслюється програма дій його виконання, для чого вказується: що робити; кому виконувати; термін виконання; як виконувати; хто і як контролює виконання рішення.

7. Доведення управлінських рішень до виконавців. Важливою вимогою на цьому етапі є оперативність доведення змісту рішення до безпосередніх виконавців та забезпечення його виконання. Для цього необхідно визначити способи і форми передачі рішення; визначити час, необхідний на його передачу; уточнити способи і засоби підтримки зв'язку і порядку взаємодії виконавців.

Правильно довести рішення до виконавців – означає обрати найбільш відповідний вид оформлення рішення в команду (наказ, розпорядження, рішення, постанова тощо) і викласти його так, щоб виконавець уявив проблему і чітко бачив ціль, а також усю структуру проблеми, що вирішується у цілому, та своє місце в ній. Керівник повинен спонукати виконавців до ініціативного вирішення часткових завдань, що впливають із загальної проблеми; зробити виконавця своїм однодумцем, не примушувати, а переконувати в необхідності та правильності прийнятого рішення.

8. Організація виконання рішень. Після оприлюднення рішення виконавці з урахуванням отриманих основних вказівок розробляють детальні плани і програми дій. В них виділяють окремі завдання, призначають відповідальних, визначають терміни виконання. Наявність в організації чіткого розподілу і координації функцій, дійових регламентів і процедур управління – складові успіху в їх виконанні.

Важливою частиною цього етапу є забезпечення діяльності виконавців. При цьому розрізняють матеріально-технічне і фінансове забезпечення; організаційне забезпечення; психологічне забезпечення; стимулювання роботи виконавців. Зрозуміло, що забезпечення діяльності виконавців має здійснюватись у рамках законності з дотриманням вимог керівних до-

кументів.

Слід не просто ознайомити колектив (чи окремих службовців) зі змістом управлінського рішення, але й здійснити при цьому комплекс заходів з метою унеможливити емоційні бар'єри, подолати пасивність виконавців, мобілізувати їх енергію та ініціативу на реалізацію нових настанов. Керівник повинен стимулювати розвиток ініціативи у виконавців; дати їм необхідні повноваження; звільнити від дріб'язкової опіки; не обмежувати у виборі методів та засобів виконання часткового завдання в рамках правових норм і їх функціональних обов'язків.

Суть завдання у тому, щоб забезпечити не тільки правильне, адекватне трактування змісту вимог, які містить рішення, а й показати роль та відповідальність кожного виконавця, привести у дію їх особисту активність, перевести зовнішні вимоги рішення на внутрішні настанови підлеглого, поєднавши їх з його особистими потребами та інтересами.

9. Контроль поширюється як на підсумки, так і на хід реалізації управлінських рішень. Принциповою вимогою до ефективного функціонування системи державного управління є об'єктивність контролю.

У процесі контролю за діями виконавців керівник повинен установити: чи досягнута запланована рішенням мета, тобто чи виконано рішення повністю, частково або не виконано, в якій частині не виконано тощо; якщо ціль досягнута, то чи був процес її досягнення найкращим (оптимальним), чи відповідали методи і засоби її досягнення вимогам законодавства. Якщо мета не виконана, то необхідно встановити, які основні причини цього, в якій частині вони залежали від виконавців, а в якій – від правильності та обґрунтованості самого прийнятого рішення.

10. Оцінка рішення та отриманих результатів. Оцінки успіхів і невдач повинні бути диференційовані відповідно до їхнього впливу на перебіг (а не тільки на результат) справи. Аналіз і узагальнення досвіду – головний шлях до самонавчання та вдосконалення системи державного управління.

Головне значення цієї стадії управлінського процесу полягає в установленні зворотного зв'язку від реалізації рішення до попередніх аналітичних та директивних стадій, а саме – до пошуку нових альтернатив, зміни умов постановки проблеми, корекції рішень і навіть перегляду поставленої мети, оцінки ефективності виконання рішення.

У результаті визначається відповідальність тих, хто приймав рішення, за компетентність, якість, своєчасність прийнятого рішення та виконавців – за ступінь адекватності його виконання. Крім того, цей етап дає змогу виявити міру реалізації публічних інтересів, що були викладені в управлінському рішенні.

Підсумовуючи, можна виділити такі основні блоки процесу вироблення управлінських рішень:

- 1) виникнення ситуації, що вимагає прийняття рішення;**
- 2) підготовка необхідної інформації;**

- 3) підготовка та оптимізація майбутнього рішення;
 4) прийняття (вибір) рішення;
 5) організація виконання прийнятого рішення, що в узагальненому вигляді подано на рис. 3.3.

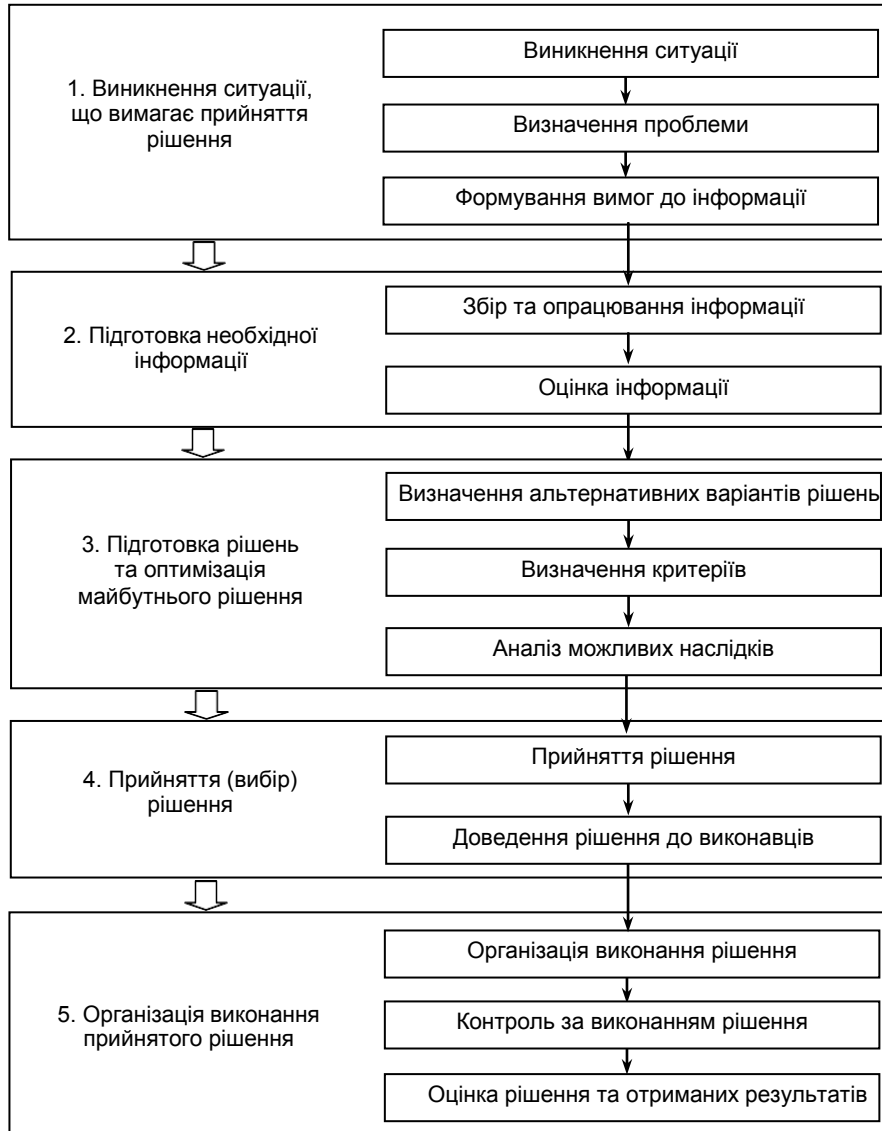


Рис. 3.3. Основні блоки процесу вироблення управлінських рішень
Методи прийняття управлінських рішень

Методи прийняття рішень – це сукупність розумових і практичних операцій, що використовуються в процесі державного управління для усвідомлення проблеми, постановки мети, збору необхідної інформації, розробки варіантів рішення, вибору оптимального рішення та організації його виконання.

Оскільки існує велика кількість аспектів, у яких можна розглядати рішення, методи їх прийняття доцільно досліджувати з різних точок зору. Класифікувати їх доцільно також по-різному. У найбільш загальному аспекті методи прийняття рішень потрібно розрізняти за їх спроможністю охопити процес вироблення рішення в цілому. За цією ознакою виокремлюються дві групи методів: **загальні**, що охоплюють усі етапи процесу прийняття рішення, і **локальні**, що застосовуються на одному чи декількох етапах. У свою чергу, їх можна поділити на два різновиди: **формальні** методи (формально-математичні) та **неформальні** (інтуїтивно-логічні). До загальних формальних методів можна віднести системний аналіз, що служить методологією вирішення великих проблем, а також лінійне програмування. Загальними неформальними методами є способи прийняття рішень на основі управлінського та життєвого досвіду, рефлексії, інтуїції, тобто традиційні методи вирішення управлінських завдань.

Групу локальних (формальних і неформальних) методів за етапами вироблення рішень можна класифікувати так: 1) з'ясування проблеми та постановка мети рішення; 2) збір і обробка інформації, необхідної для прийняття рішення; 3) аналіз варіантів майбутнього рішення, вибір і обґрунтування оптимального; 4) санкціонування відібраного варіанта рішення; 5) організація виконання і контроль за процесом його виконання.

До формально-математичних методів вирішення та вибору оптимального варіанта можна віднести всі методи комп'ютерного моделювання або дослідження операцій. Неформальними методами цієї групи для нескладних рішень будуть звичайні методи аналізу, порівняння, якісної оцінки альтернатив та ін., а для більш відповідальних – економічні експерименти.

Рішення залежно від повної апріорної інформації, на основі якої вони приймаються, поділяються на такі, що приймаються в умовах визначеності (повної та достовірної інформації), ймовірної визначеності (ризiku) і невизначеності. Відповідно групу методів можна поділити на *три підгрупи*:

1) методи вибору варіанта рішення в умовах визначеної інформації (неформальні – порівняння, аналіз систем тощо; формальні – математичне програмування та оптимізація, диференційоване обчислення, детермінантне комп'ютерне моделювання, лінійне програмування, динамічне програмування);

2) методи вибору варіанта рішення в умовах ризику (ймовірної визна-

ченості): вибір рішень на основі екстраполяції тенденцій, комп'ютерного прогнозування, вирішення управлінських завдань з використанням комп'ютерного моделювання, що базується на теорії ймовірностей і статистиці;

3) методи вибору варіантів рішень в умовах невизначеності. До цієї підгрупи належить цілий ряд тих формальних методів, що використовуються і для усвідомлення проблеми та постановки мети рішення: метод Дельфі, «мозковий штурм», аналіз чутливості, коректив, сценарного аналізу, аналізу ризику, методи Монте-Карло, «теорія ігор», розробка конкретних ситуацій тощо, а також неформальні методи інтуїтивно-логічного мислення на основі наявних знань, досвіду, рефлексії, експериментування і методи імітаційного моделювання, що займають проміжне місце між експериментуванням на реальних об'єктах і комп'ютерним моделюванням (експериментуванням на моделях).

За способом ухвалення управлінських рішень можна виділити два основних методи: **індивідуальний** та **груповий** (колективний). Обидва ці підходи мають як свої переваги, так і недоліки. Питанням переваги якого з них було відведено багато досліджень і за їхніми результатами можна зробити такі висновки:

1. Групове ухвалення рішень у цілому краще, ніж індивідуальне.

2. У ситуаціях, що виникають при розв'язанні складних проблем, групове ухвалення рішень краще, ніж індивідуальне.

3. У ситуаціях, що виникають при розв'язанні простої проблеми формального процедурного характеру, загалом кращими є рішення однієї людини [99, с. 138].

Як бачимо, груповий метод має суттєві переваги, однак за певних обставин доцільно застосовувати індивідуальний підхід. Розглянемо переваги і недоліки цих методів.

Переваги групового ухвалення рішень виявляються у таких аспектах. По-перше, цей підхід порівняно з індивідуальним переважає його за обсягом знань та інформації, що впливають на рішення. Цілком очевидним є те, що знання й досвід групи (колективу) є більшими за знання й досвід однієї особи. Це одна з причин того, що для вирішення багатьох складних проблем групове рішення буде кращим. По-друге, цей метод дозволяє висунути більше перспектив й розглянути більше альтернатив. Крім того, груповий метод відповідає характеру демократичного суспільства. Люди схильні ухвалювати групові рішення, якщо останні виробляються відкрито і чесно, а всі зацікавлені особи мають можливість брати участь у цьому процесі. Нарешті, цей підхід має певні комунікативні переваги у донесенні рішень до всіх зацікавлених сторін, що сприяє його ширшому усвідомленню.

До недоліків групового методу можна віднести порівняно більшу тривалість процесу його ухвалення, що за обмеженого часового простору робить його непридатним для застосування. Ще однією вадою може бути домінування в групі однієї особи або тиск певного угруповання, що серйоз-

но впливатиме на об'єктивність групового рішення. Суттєвим недоліком групового підходу є й практика прийняття рішень ще до остаточного розгляду всіх ідей, пропозицій та альтернатив. Як зазначає Д. Стонер, «нерідко ухвалюється перше рішення, що дістало помітну підтримку, – навіть попри те, що ця підтримка пояснюється не об'єктивною якістю, а майстерністю подачі» [146]. Нарешті, при груповому прийнятті рішень не завжди чітко визначена відповідальність за кінцеві результати. Незважаючи на ці недоліки, важливо зрозуміти, що групове ухвалення рішень має свої суттєві переваги і у багатьох ситуаціях є ефективнішим за індивідуальне.

Груповий метод, у свою чергу, має декілька своїх специфічних форм ухвалення рішень, що залежать від цілі, до якої прагне керівник. За цією ознакою можна виокремити щонайменше чотири колективні форми у процесах прийняття рішень:

- до прийняття рішень залучаються спеціалісти різноманітного профілю для всебічного аналізу проблеми;
- спільний аналіз проблем і підготовка рішень здійснюються з метою мобілізації колективного досвіду та знань для вирішення складних завдань функціонування та розвитку системи управління. Це дає змогу обрати найбільш оптимальне рішення, ґрунтовніше охопити ситуацію, детальніше поділити загальне завдання на часткові;
- спільне прийняття рішення застосовується для врахування різних точок зору, різних позицій, узгодження різних інтересів та забезпечення взаємодії;
- рішення приймається спільно для мобілізації ініціативи виконавців.

В управлінській практиці застосовуються три методи групового ухвалення рішень, завдяки чому можна уникнути деяких недоліків цього підходу. Вони сприяють розширенню відкритості процесу і значно обмежують негативний вплив індивідуума чи проблем групового мислення.

Перший – колективне обговорення проблем за умов повної свободи висунення проєктів рішення. Цей метод сприяє відкритості процесу групового ухвалення рішень. Він особливо придатний, коли вирішуються нестандартні проблеми, що потребують новаторських, творчих рішень.

Другий – умовно груповий метод. Він відрізняється від попереднього підходу обмеженням міжособистісного спілкування в процесі ухвалення рішень. Тут переважають індивідуальні зусилля членів групи у виробленні проблемних рішень. Цей метод сприяє досягненню згоди без особливо гострих дискусій і обговорень.

Третій – метод експертних оцінок Дельфі (клас методів групових експертних оцінок, уперше застосованих у США 1964 р.). Він застосовується у тому випадку, коли члени групи фізично не можуть бути присутніми в одному місці. Дельфійський метод є більш тривалим порівняно з попереднім умовно груповим методом. Його суть зводиться до того, що кожен член, відповідаючи на запитання, пропонує можливе вирішення проблеми. При цьому відповіді даються анонімно. Результати опитування вміщуються

в таблицю і доводяться до відома до опитуваних. Члени групи погоджуються з певними рішеннями або пропонують нові ідеї. Ці стадії повторюються, поки анонімна група не досягне остаточного рішення. Дельфійський метод надто складний для використання у більшості ситуацій з огляду на те, що члени групи не зустрічаються між собою. А це, у свою чергу, не дає змоги розширювати список ідей чи вдосконалювати їх у ситуаціях, коли члени групи не мають фізичної змоги бути разом.

Жодна з тих моделей, про які йшлося вище, не дає чіткої відповіді на те, який з методів прийняття рішень слід використовувати – індивідуальний, груповий чи дорадчий. Існує модель, що забезпечує спосіб визначення кращого методу ухвалення рішень. Вона відома як модель Врума-Їтона, двох дослідників, які її винайшли. Згодом ця модель була доповнена вченим Яго. Модель пропонує визначати ефективний лідерський стиль залежно від ситуації. Допускається, що один і той самий лідер може використовувати різні стилі у процесі прийняття управлінського рішення. Згідно з дослідженнями існує три базових стилі ухвалення рішень – авторитарний, консультативний та груповий. У свою чергу, кожен із цих стилів поділяється на два самостійних [105]. **Модель Врума-Їтона-Яго** передбачає такі стилі ухвалення рішень: автократичний I (AI), автократичний II (AII), консультативний I (CI), консультативний II (CII), груповий I (GI), і груповий II (GII). Коротко охарактеризуємо кожен з них:

AI – керівник ухвалює рішення сам, використовуючи лише ту інформацію, що є у нього в цей момент;

AII – керівник збирає необхідну інформацію у підлеглих, але ухвалює рішення сам, при цьому він може розкривати чи не розкривати підлеглим суть проблеми. Таким чином, залучення підлеглих до вирішення проблеми обмежується тільки збором інформації.

CI – керівник повідомляє підлеглих про суть проблеми, звертається до них за інформацією та пропозиціями, ідеєю, не призначаючи зборів групи. Він сам ухвалює рішення, якому можуть урахуватись або не враховуватись думки підлеглих.

CII – керівник і підлеглі збираються разом, щоб обговорити проблему. У ході наради керівник систематизує ідеї та пропозиції, але приймає остаточне рішення згодом сам.

GI – керівник і підлеглі збираються для обговорення проблеми в групі. Вони разом виробляють альтернативи. Потім він приймає рішення, в якому враховується думка підлеглих.

GII – керівник, зібравши у групу підлеглих, ділиться з ними думками. Рішення приймаються колективно на основі консенсусу чи методу «мозкового штурму». Роль керівника у цьому випадку більш схожа на роль голови зборів, що координує дискусію, концентрує увагу на проблемі і робить все для того, щоб розглядалися найбільш важливі аспекти проблеми [35, с. 354].

У цій моделі використано метод «дерева рішень» [147; 50, с. 176] з

тим, щоб визначити, які типи методу ухвалення рішень найбільш прийнятні залежно від реакції на ситуативні чинники. Після отримання відповіді на кожне запитання дотримуються маршруту «дерева рішень» для того, щоб знайти відповідний метод для конкретної ситуації. Такий підхід до ухвалення рішень підтвердили багаторічні дослідження, а розвиток комп'ютерної техніки дозволив відкинути критичні закиди щодо надмірної складності та суб'єктивності його використання. Ця модель є найпродуктивнішою для керівників у виборі авторитарного, групового чи консультативного підходу до ухвалення рішень та спонукає того, хто приймає рішення, мислити логічно і дисципліновано. Практика показує, що керівники, які використовують модель Врума-Йтона-Яго, краще виконують свої обов'язки, ніж ті, хто нею нехтують.

Публічність (комунікативність) процесу прийняття рішень

Ураховуючи те, що управлінські рішення, особливо на вищому рівні державного управління, впливають на інтереси різних суспільних груп, маючи підтримку одних і викликаючи опір у інших, у більшості країн Заходу, а відтепер і в Україні, проводяться **консультації з громадськістю – форма залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності цих органів.** Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави та життєвих інтересів широких верств населення. Відповідно до Постанови Кабміну від 15 жовтня 2004 р. «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю щодо:

- проектів нормативно-правових актів, що стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян;
- проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень щодо ходу їх виконання;
- звітів головних розпорядників коштів Державного бюджету України про витрачання бюджетних коштів за минулий рік;
- інформації про роботу Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Для координації заходів, пов'язаних з проведенням консультацій з громадськістю та моніторингу врахування громадської думки, при органах виконавчої влади утворюються громадські ради, що діють на підставі положень, що затверджуються цими органами. **Громадські ради** – консультативно-дорадчі органи, що функціонують при центральних та місцевих органах виконавчої влади з метою забезпечення відкритості діяльності цих органів та створення організаційно-правових засад участі громадян у

процесі формування та реалізації державної політики органами виконавчої влади. До складу цих рад включаються представники громадських організацій, професійних спілок та інших об'єднань громадян, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації.

Громадські ради при органах виконавчої влади є поширеною формою управлінської демократії у світі. Такі ради функціонують в Естонії, Канаді, Словаччині, США, Хорватії. Їх діяльність в Україні здійснюється на основі Положення про Громадську раду при Кабінеті Міністрів України та Типового положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади.

Громадська рада при Кабінеті Міністрів України здійснює координацію діяльності громадських рад при центральних, місцевих органах виконавчої влади з питань формування та реалізації державної політики. Основними її завданнями є: надання методичної допомоги громадським радам при центральних, місцевих органах виконавчої влади з питань, пов'язаних з організацією проведення консультацій з громадськістю та виробленням за їх результатами узгоджених пропозицій щодо формування та реалізації державної політики; сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; забезпечення врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання рішень Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади. До її складу включаються по одному представникові від громадських рад при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських держадміністраціях. Її очолює голова, який обирається членами Ради строком на два роки. Голова має заступників, які обираються з числа членів Ради за її поданням. Рішення Ради мають рекомендаційний характер і подаються через Управління зв'язків з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України для врахування під час прийняття урядових рішень.

Консультації з громадськістю проводяться у двох формах: а) *публічного громадського обговорення* (безпосередня форма); б) *вивчення громадської думки* (опосередкована форма).

Публічне громадське обговорення – безпосередня форма консультацій органів виконавчої влади з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Ця форма передбачає організацію і проведення:

а) конференцій, семінарів, форумів, громадських слухань, «круглих столів», зборів, зустрічей з громадськістю, громадських приймалень;

б) теле- або радіодебатів, дискусій, діалогів, інтерв'ю та інших передач теле- і радіомовлення, інтернет-конференцій, телефонних «гарячих ліній», інтерактивного спілкування в інших сучасних формах.

Публічне громадське обговорення організовується і проводиться органом виконавчої влади у такому порядку: ініціювання проведення обго-

ворення; визначення питання (проблем) для обговорення; прийняття рішення про проведення обговорення; формування експертних пропозицій щодо альтернативного вирішення питання (розв'язання проблеми); оприлюднення інформації про проведення обговорення; забезпечення репрезентативності соціальних груп населення у процесі проведення обговорення; обговорення та збирання інформації про оцінювання громадськістю ефективності запропонованого рішення, його альтернативи; проведення аналізу результатів у разі прийняття рішення для різних соціальних груп населення; урахування результатів обговорення під час прийняття остаточного рішення; оприлюднення у ЗМІ, на веб-сторінках органів виконавчої влади результатів обговорення, прийнятого остаточного рішення та його обґрунтування, а також відомостей про врахування поданих пропозицій. Строк проведення публічного громадського обговорення визначається органом виконавчої влади за пропозицією громадської ради і не повинен бути менший ніж один місяць. Його результати доводяться органом виконавчої влади до відома громадськості шляхом оприлюднення в ЗМІ з обов'язковим обґрунтуванням прийнятого рішення та відхилення альтернативних рішень.

Вивчення громадської думки – опосередкована форма консультацій органів виконавчої влади з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Воно здійснюється через:

а) проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи);

б) запровадження спеціальних рубрик у друкованих та електронних ЗМІ;

в) проведення експрес-аналізу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у пресі, на радіо та телебаченні для визначення позиції різних соціальних груп;

г) опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян зауважень і пропозицій;

ґ) проведення аналізу цільової інформації, що надходить до спеціальних скриньок.

Результати вивчення громадської думки враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій роботі.

З метою порушення конкретної проблеми у певній галузі чи сфері державного управління, визначення її масштабів і суспільних груп, заінтересованих у її вирішенні, публікується **«зелена книга»** – основний консультативний документ про політику, запропоновану органом виконавчої влади, що допомагає йому привернути увагу громадськості до проблем або можливостей, що виникають, а також з'ясувати ставлення громадян до можливих механізмів вирішення проблеми або використання наявних ресурсів [86, с.18]. Наприклад, «зеленою книгою» є: «Реформування публічної адміністрації в Україні: місцевий та регіональний розвиток» (Національ-

на рада з питань державного управління та місцевого самоврядування), «Про демократизацію процесу прийняття рішень» (Секретаріат Кабінету Міністрів України).

«Зелену книгу» зазвичай готують на різних етапах процесу вироблення політики, проте її завдання – це відображення повного циклу вироблення політики: від формулювання проблеми до оцінки результатів впровадження політики. Відповідно, *структура «зеленої книги»* може бути такою: вступ; опис проблеми; докладний опис проблеми; причини виникнення проблеми; визначення можливих ускладнень, якщо проблему не буде вирішено; можливі (пропоновані) варіанти (кроки) реформування; ключові питання для обговорення із заінтересованими сторонами; додатки.

«Зелена книга» є позицією органу влади щодо основних проблем у відповідній сфері державного управління, причин їх існування та шляхів подолання – своєрідною пропозицією до діалогу із заінтересованими сторонами, оскільки реалізація запропонованих у ній новацій потребуватиме зусиль не лише ініціатора дискусії, а й громадськості. Її завданням є привернення уваги громадськості до проблеми та з'ясування ставлення заінтересованих сторін до можливих механізмів вирішення проблеми або використання наявних ресурсів. Для управлінців підготовка «зелених книг» є також ефективним інструментом передбачення можливої реакції суспільства на майбутні управлінські рішення з метою запобігання помилкам [101, с. 7–8].

За результатами проведення дискусій, консультацій із заінтересованими сторонами, науковцями, експертами, громадськістю і врахування їх пропозицій/рекомендацій готується **«біла книга»** – детальна заява про політику, що містить сформовану позицію відповідного органу виконавчої влади [86, с.18]. Завдання «білої книги» – допомогти керівництву органу влади донести громадськості засади політики, що є відповіддю на нові виклики, і отримати зворотну інформацію про сприйняття її суспільством. *Структура «білої книги»* може бути такою: визначення нових можливостей, що потребують зміни; докладний опис пропонованої ініціативи (стратегії, програми); опис змісту та етапів впровадження; часові рамки виконання конкретних етапів плану [86, с. 295].

Після громадського обговорення пропозиції, викладені у «білій книзі», фактично стають основою управлінського (політичного) рішення, набираючи форми проекту нормативних (законодавчих, регуляторних) актів або програмних документів, у яких викладені конкретні заходи, спрямовані на вирішення проблеми.

«Зелені» та «білі книги», що є одним з головних засобів формування політики й ухвалення урядових рішень та звичним інструментом роботи чиновників у Європейському Союзі, набувають розповсюдженої практики і в Україні. Зокрема, таким прикладом стала реалізація пілотного проекту «Діяльність груп аналізу політики у державних органах України», який за ініціативи Голодержслужби України реалізовувався у 2005–2006 роках за участю Секретаріату Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів

України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Отже, можна констатувати, що управлінські рішення мають свою специфіку. По-перше, рішення та їх наслідки зачіпають багатьох людей і можуть зберігати силу впливу на досить тривалий час. По-друге, ухвалення рішень є особистою функцією керівника, який повинен виконувати її в процесі управлінської праці та нести відповідальність за наслідки рішень. По-третє, виходячи зі змісту процесу управління, рішення займає в ньому центральне місце. У літературі зазначається, що всі інші функції управління (планування, прогнозування, контроль, облік і т. ін.) спрямовані на формування і реалізацію управлінських рішень [70, с. 58].

3.3.3. Функція організації діяльності

Зміст організаційної функції в державному управлінні

Об'єктивною передумовою здійснення процесу державного управління є наявність організації, в межах якої здійснюється цей процес. Термін «організація» вживається в основному у трьох значеннях. По-перше, під організацією розуміється певний об'єкт, система зі складною внутрішньою структурою. По-друге, – це стан упорядкованості тієї чи іншої сукупності предметів та явищ, як внутрішня форма, структура системи. По-третє, – це діяльність органу, людини щодо створення стану впорядкованості цілісної системи (організаційна робота).

У контексті дослідження розглянемо організацію як функцію державного управління. Її сутність полягає у створенні такої мережі організаційних відносин, яка забезпечила б цілісність управлінської системи, ефективні взаємовідносини її компонентів, доцільні відносини координації і субординації між ними. Стосовно державного управління це означає формування управлінської структури, добір персоналу, організацію його праці тощо.

Організаційна функція державного управління – це процес створення управлінської структури, що дає можливість працівникам ефективно взаємодіяти для досягнення мети організації.

Сучасна система виконавчої влади складається із сукупності окремих органів, їх структурних підрозділів, територіальних підрозділів, що функціонують у всіх регіонах країни. Для ефективного функціонування цієї системи органів необхідні, перш за все, досконалі внутрішні зв'язки. Об'єднання складових частин органу в єдине ціле здійснюється за допомогою організаційної функції. Попередньою умовою для побудови структури органу є формування стратегії, а основною метою організаційної функції управління є забезпечення переходу від стратегії до структури організації.

Системний підхід у державному управлінні розглядає організацію як

множину взаємопов'язаних і певним чином упорядкованих компонентів, що забезпечують цілісність організації та її відносини із зовнішнім середовищем. Організація – один із найважливіших складових елементів управлінського процесу, без якого неможливо забезпечити послідовність у вирішенні управлінських завдань.

Поняття «організація» охоплює такі взаємопов'язані елементи:

- мету, цілі, завдання;
- групування завдань для визначення видів діяльності;
- групування видів діяльності у відповідних підрозділах згідно з метою організації;
- делегування повноважень, розподіл відповідальності й визначення кількості рівнів у ієрархії управління;
- створення організаційного клімату, що спонукає працівників ефективно працювати для досягнення мети організації;
- проектування системи комунікацій, здатної забезпечити прийняття ефективних рішень, їх контроль та координацію;
- побудова єдиної організаційної системи, що забезпечує внутрішнє узгодження всіх елементів організації, адаптацію до змін зовнішнього середовища [120, с. 188].

Організація – це певна властивість, що полягає в раціональній побудові й впорядкуванні всіх елементів певного об'єкта у часі й просторі таким чином, щоб кожен із них сприяв успіху його діяльності. Організація – це система свідомо скоординованих дій двох і більше осіб, що має на меті об'єднання й підкорення собі дій всіх її членів. Досягнення мети пов'язане з перетворенням ресурсів при застосуванні тієї чи іншої технології, у результаті чого створюється певний продукт або послуга.

Склад організаційної функції передбачає такі три основні фази:

- 1) фаза почину (ініціювання) бере початок від першого задуму організації до стадії реального формування її апарату;
- 2) фаза облаштування (координації) триває від початку формування до поточної діяльності;
- 3) фаза розпорядча (адміністрування) здійснюється у сформованому апараті за визначеними напрямками як поточне керівництво діяльністю організації.

Слід урахувати, що організація, по-перше, – об'єкт, по-друге, – упорядкування, по-третє, – діяльність. Тому лише за умови впорядкованої діяльності можна ефективно реалізувати визначені цілі, створити умови посилення ефекту індивідуальних дій та дій структур, пов'язаних між собою. Реагуючи на зміни та виклики зовнішнього середовища, будь-яка організація створює свою структуру, що дає можливість їй функціонувати та ефективно розвиватися.

Головними характеристиками організації структури є:

- ефективність, досягнута на основі чіткого розподілу обов'язків між державними службовцями, що дає можливість використовувати високок-

валіфікованих спеціалістів на керівних посадах;

- сувора ієрархізація влади, що дає можливість вищій за рангом посадовій особі здійснювати контроль за виконанням завдань співробітниками, нижчими за рангом;

- формально встановлена і чітко зафіксована система правил, що забезпечує однотипність управлінської діяльності і застосування загальних інструкцій до окремих випадків у найкоротший термін;

- безособовість адміністративної діяльності та емоційна нейтральність відносин, що складаються між функціонерами організації, де кожен з них виступає не як індивід, а як носій публічної влади, представник певної посади [5].

Вирізняють такі аспекти організаційної функції:

- 1) взаємовідносини повноважень, що забезпечують розподіл та координацію завдань між рівнями управління;

- 2) створення управлінської системи – суб'єктів та об'єктів управління і встановлення зв'язків між ними;

- 3) удосконалення управлінської системи.

Організаційний процес поділяють на дві складові:

- поділ організації на підрозділи відповідно до цілей і стратегії, тобто побудова структури;

- організація взаємовідносин і повноважень.

З метою реалізації потенціалу органу управління в організаційну структуру впроваджується механізм координації та інтеграції всіх підрозділів.

Інтеграція – це процес досягнення єдності зусиль усіх підсистем (підрозділів) організації для здійснення її функцій, завдань та цілей.

Засіб, за допомогою якого керівництво встановлює відносини між рівнями повноважень, є делегування. **Делегування** – це передача завдань і повноважень особі, яка бере на себе відповідальність за їх виконання. Делегування є способом, за допомогою якого керівництво розподіляє між співробітниками численні завдання, що їх необхідно здійснити для досягнення головної мети діяльності організації. Якщо керівник не делегував свою роботу іншим, він змушений виконувати її сам. Оскільки суть управління зводиться до вміння досягти виконання роботи іншими, то делегування – це той процес, що перетворює особу на керівника. Але повністю відповідальність не може делегуватися. Якщо передбачається, що конкретний службовець бере на себе відповідальність за певне завдання, то організація повинна надати йому певні ресурси для його виконання, тобто повноваження.

Відповідальність – це зобов'язання органів і службовців виконувати поставлені завдання і функції та нести відповідальність за результати їх виконання. Працівник зобов'язується виконати певні завдання в обмін на отримання визначеної винагороди. Відповідальність означає, що службовець відповідає за результати виконання завдання перед тим, хто пере-

дає йому повноваження. Делегування реалізується лише у разі прийняття повноважень, а власне відповідальність не може бути делегована. Керівник не може розмежувати відповідальність, передаючи її підлеглим. Хоча особа, на яку покладено відповідальність за вирішення певного завдання, залишається відповідальною за якісне завершення роботи, навіть коли не виконувала його особисто.

Повноваження – це обмежене право використовувати ресурси організації і спрямовувати зусилля її співробітників на виконання поставлених перед організацією завдань. Повноваження делегуються посаді, а не особі, яка займає її в даний час. Повноваження відрізняються від влади. Повноваження – це делеговане, обмежене, притаманне певній посаді право використовувати ресурси організації, а влада – реальна здатність діяти або можливість впливати на ситуацію. В організації межі повноважень визначаються посадовими інструкціями, процедурами, правилами. Межі повноважень розширюються в міру більш високих управлінських рівнів. Зрозуміло, що повноваження завжди обмежені, а тому варто розглянути відносини між рівнями повноважень. Вони виявляються у формі двох загальних типів: лінійних і штабних (апаратних) повноважень.

Лінійні – це такі повноваження, що передаються безпосередньо від начальника до підлеглого. Делегування лінійних повноважень створює ієрархію рівнів управління. Процес створення ієрархії називається *скалярним процесом*. Характерною рисою всіх формальних організацій, окрім найменших, є ланцюг команд, який створюється лінійними повноваженнями. Лінійні повноваження створюють струнку систему координації, коли є всім відомі відповідальні особи, а також те, у компетенції якого службовця перебуває вирішення того чи іншого питання. Існують дві характерні ознаки координації і лінійних відносин:

- єдиноначальність – принцип, згідно з яким підлеглий повинен отримувати повноваження тільки від одного начальника і відповідати тільки перед ним. Такий підхід підтвердив свою практичну цінність як координуючий механізм і набув широкого застосування в управлінській діяльності;

- обмеження кількості працівників, які безпосередньо підлеглі одному керівнику. Дослідження показали, що оптимальне число так званої «норми керування» – в межах 7–10 осіб. Але така кількість не є абсолютною, все залежить від культури управління, характеру виконуваних функцій, характеристики персоналу і здібностей керівника.

Утім, у багатьох ситуаціях лінійні повноваження не можуть забезпечити потреб організації. Це можна пояснити кількістю та різноманітністю функцій державного управління. Враховуючи особливості цих функцій, виділяють також штабні або апаратні повноваження.

Штабні (апаратні) повноваження відповідають певним типам адміністративного апарату. Вперше поняття штабу було запроваджено О. Маке-

донським. З метою спрощення управління військами був здійснений поділ офіцерського складу на стройовий і штабний. Штабні офіцери розробляли військову стратегію, яку втілювали в життя стройові офіцери.

Штабні повноваження класифікуються на такі *основні види*:

1) рекомендаційні повноваження (передбачається, що лінійні керівники звертатимуться за консультаціями, коли виникне потреба, до консультативного апарату; однак вони можуть вирішити проблему на свій розсуд, навіть не ставлячи апарат до відома);

2) обов'язкові узгодження (у цьому випадку лінійні керівники повинні обговорювати відповідні ситуації зі штабним апаратом, перш ніж діяти або подавати пропозиції вищому керівництву; однак лінійні керівники не зобов'язані дотримуватися рекомендацій апарату);

3) паралельні повноваження (метою цих повноважень є встановлення системи контролю для врівноваження влади та запобігання грубим помилкам);

4) функціональні повноваження (усувають різницю між лінійними і штабними обов'язками для всіх практичних цілей);

5) лінійні повноваження всередині апарату (адміністративний апарат може бути підрозділом з більш ніж одним рівнем управління, звідси, сам штабний апарат має лінійну організацію і керівники у цій ієрархії наділені лінійними повноваженнями стосовно своїх підлеглих) [120, с. 192–193].

Отже, керівництво повинно вирішити, лінійним чи штабним буде певний вид діяльності, з огляду на його доцільність для досягнення загальної мети. Види діяльності повинні сприяти досягненню мети.

Побудова організаційної структури

Здійснюючи організаційну функцію, суб'єкт управління (керівник), насамперед, обирає організаційну структуру, тобто форму організації системи, яка покликана забезпечити реалізацію її стратегії. Категорія «структура» відображає будову та внутрішню форму системи [78, с. 67]. Зв'язок елементів у структурі підпорядкований діалектиці взаємовідносин частини і цілого. Наявність структури – невід'ємний атрибут усіх реально існуючих систем, бо саме структура надає їм цілісності [120, с. 193–194]. Структура визначається як розміщення, визначений взаємозв'язок складових частин, що характеризують побудову, влаштування чого-небудь. Структура сприяє збереженню стійкого стану системи. Стосовно системи структура є показником її організованості. Існує багато визначень організаційної структури державного управління, що розрізняються за рівнем деталізації досліджуваного предмета. Розглядаючи організаційну структуру державного управління, слід мати на увазі, що об'єктом структуризації, наприклад у міністерстві, може виступати як саме міністерство, так і його окремий департамент, управління чи відділ

тощо.

Структура організації – це конструкція організації, що базується на логічних взаємоспіввіднесених рівнях управління і функціональних сфер, побудованих у такій формі, яка дає змогу найбільш ефективно здійснювати управління організацією та досягати її мети діяльності. Структура, що відображає синтез взаємозв'язків різних елементів, що функціонують для досягнення поставленої мети, називається організаційною [78, с. 67]. Як бачимо, організаційна структура будь-якої системи пов'язана із досягненням її місії – призначення органу для вирішення суспільної проблеми. Наприклад, головна мета діяльності обласної державної адміністрації визначається призначенням основного управлінського процесу в регіоні.

Ще одне визначення трактує організаційну структуру як конструкцію організації, на основі якої здійснюється управління організацією. Організаційну структуру визначають також як управлінську категорію, що відображає організаційний аспект відносин управління і становить єдність рівнів і ланок управління у їх взаємозв'язку [120, с. 194].

У структурі управління організацією виокремлюють такі елементи: *ланки (відділи), рівні (ступені) управління і внутрішні зв'язки – горизонтальні й вертикальні* [78, с. 69].

Ланка управління – це самостійний елемент структури управління, що здійснює одну чи декілька функцій управління і наділений для цього певною компетенцією для їх реалізації, визначеною відповідальністю за виконання функцій та використання прав. До ланок управління відносять структурні підрозділи, а також окремих службовців, які виконують відповідні функції управління або їх частину. В основу утворення ланки управління покладено виконання відділом певної управлінської функції. Встановлені між відділами зв'язки мають горизонтальний характер [76, с. 70].

Рівень управління – контур управління, що об'єднує ланки управління в адміністративну структуру, що займає певний ступінь в ієрархії управління установою і наділений певною самостійністю. Рівні управління, поєднуючи різні ланки, характеризують рівень концентрації процесу управління і послідовність підпорядкування одних ланок іншим зверху донизу. Кількість рівнів управління визначає тип організаційної структури з погляду її складності. Залежно від цього адміністративні структури бувають дворівневі, трирівневі і т. ін.

Важливим елементом структури організації є **внутрішні зв'язки** – інформаційна основа управління. За їх посередництвом здійснюється передача інформації між елементами структури (керівниками та структурними підрозділами), здійснюється координація управлінської діяльності, досягається взаєморозуміння між учасниками управлінських процесів щодо досягнення цілей діяльності організації. Розрізняють *вертикальні* та *горизонтальні* зв'язки. Вертикальні – це інформаційні відносини, побудовані на засадах підпорядкованості між керівниками та їх підлеглими, коли перші наділені правом віддавати розпорядження, а інші повинні їх виконувати.

Горизонтальні – інформаційні відносини між рівноправними керівниками і структурними підрозділами, які взаємодіють у процесі управлінської діяльності, побудовані на засадах взаємозв'язку, взаємозалежності або опосередкованої залежності.

Ступені управління перебувають у вертикальній залежності і підпорядковуються один одному за ієрархією. Звідси виникла так звана *пірамідальна структура управління установою* (рис. 3.4) [78, с. 69–70].



Рис. 3.4. Типова пірамідальна структура управління міністерством

Організаційна структура управління визначається також як склад, взаємозв'язки та супідрядність організаційних одиниць (підрозділів) апарату управління, що виконують різні функції управління організацією. Згідно з цим визначенням основними елементами організаційної структури управління є: склад і структура функцій управління; кількість працівників для реалізації кожної управлінської функції; професійно-кваліфікаційний склад працівників апарату управління; склад самостійних структурних підрозділів; кількість рівнів управління та розподіл працівників; інформаційні зв'язки [120, с. 194–195].

Досконала організаційна структура управління повинна відповідати певним вимогам: адаптивності; гнучкості, динамізму; адекватності; спеціалізації; оптимальності; оперативності; надійності; економічності.

Побудова структури організації базується на таких чинниках, як спеціалізований поділ праці і сфера контролю. Спеціалізований поділ праці – це закріплення відповідних функцій, спеціалізація завдань та навичок службовців. У будь-якому органі управління існує горизонтальний поділ праці. Конкретний поділ праці в організації є одним із найважливіших управлінських рішень. Горизонтальний поділ – це поділ залежно від спеціалізації. Вертикальний – це поділ, що створює певну ієрархію в управлінні. Особи, підлеглі одному керівнику, є об'єктами його контролю.

Організацію діяльності здійснюють керівники всіх рангів, але рішення про вибір управлінської структури є прерогативою керівництва вищої ланки. Найдосконалішою є така структура, що найкращим чином дає можливість організації взаємодіяти з навколишнім середовищем, ефективно і цілеспрямовано розподіляти та спрямовувати зусилля своїх співробітників, задовольняючи тим самим потреби населення, а, отже, – досягати поставленої мети. Ось чому проектування структури слід базувати на стратегічних планах.

Умовно можна вирізнити три категорії організаційних проблем:

1. Проблеми загальної організації та структури – це ті проблеми, що стосуються конкретного поділу організації по горизонталі на широкі блоки, що відповідають найважливішим напрямам діяльності, виходячи із стратегії організації. При цьому слід визначити, які види діяльності мають виконувати лінійні підрозділи, а які – штабні.

2. Проблеми встановлення співвідношення повноважень різних посад. З метою ефективного використання службовців і уникнення перевантажень керівництва слід передбачити подальший поділ на більш дрібні структурні підрозділи.

3. Проблеми визначення посадових обов'язків та оперативних завдань – сукупності функцій, закріплених за конкретним службовцем.

Управлінська теорія виділяє два основних види організаційних структур: *бюрократичні* та *адаптивні*.

Бюрократична структура – форма соціальної організації, що характеризується раціональністю, високим ступенем поділу управлінської праці та її спеціалізацією, чіткою ієрархією, наявністю численних правил і норм поведінки персоналу, використанням науково обґрунтованих методів управління, компетентністю та професійністю управлінських кадрів.

Концепція бюрократії (від франц. *bureau* – бюро, канцелярія та грецьк. *kratos* – влада, панування, буквально – *влада канцелярії*) була сформульована М. Вебером на початку XX століття і є однією з найкорисніших ідей в науці державного управління. Теорія раціональної бюрократії Вебера не охоплювала опису конкретних організацій і розглядала бюрократію як деяку нормативну модель, ідеал, до якого мають прагнути організації. Більшість сучасних організацій є варіантами бюрократії – природної та необхідної форми будь-якої соціальної організації [18]. Причина існування цього суспільного явища – у тому, що характеристики бюрократич-

них структур притаманні більшості органів виконавчої влади: чіткий поділ праці, наслідком якого є необхідність використання кваліфікованих спеціалістів за кожною посадою; ієрархічність управління, в якому об'єкт контролюється суб'єктом управління; об'єктивність прийняття рішень, що передбачає їх ефективне ухвалення; просування працівників по службі за їх компетентністю; наявність формальних правил і норм, що забезпечують однорідність виконання управлінцем своїх завдань і обов'язків тощо. Утім, їм притаманні й негативні риси, такі, як:

- перебільшення важливості стандартизованих правил, процедур і норм, що призводять до втрати гнучкості поведінки;
- несвоєчасне реагування на зовнішні обставини.

Термін «бюрократія» часто асоціюється з канцелярською тяганиною, безплідною діяльністю, що подекуди трапляється в управлінській практиці. Однак першопричиною всіх цих негативних явищ є не бюрократія як така, а недоліки в реалізації правил роботи та цілей організацій, труднощі, пов'язані з поведінкою окремих державних службовців.

З часом бюрократичні структури почали пристосовуватися до реалій і в результаті виникла департаменталізація цих структур, тобто поділ організації на окремі підрозділи (управління, відділи, сектори, служби).

Функціональна департаменталізація – один із видів бюрократичної системи, утворений в результаті процесу поділу організації на окремі елементи, кожен з яких має своє чітко визначене коло функцій, обов'язків та конкретних завдань. Утворення функціональної структури зводиться до групування персоналу відповідно до функцій, які вони здійснюють.

До переваг такої структури можна віднести: стимулювання ділової та професійної спеціалізації; зменшення дублювання зусиль, матеріальних ресурсів у функціональних сферах; поліпшення координації функціональних сфер.

Щодо недоліків: структурні підрозділи можуть надавати перевагу реалізації своїх безпосередніх функцій перед загальними цілями всієї організації, що збільшує ймовірність конфліктів між функціональними сферами; у великих організаціях ланцюг команд від керівника до безпосереднього виконавця є надто довгим, а подекуди заформалізованим та заплутаним.

Управлінський досвід свідчить, що функціональні структури доцільно застосовувати у тих організаціях, котрі здійснюють свою діяльність у стабільних зовнішніх умовах та потребують стандартних управлінських рішень. Вони не підходять для організацій, котрі діють у середовищі із перманентно змінними чинниками. Для таких організацій більш придатні адаптивні структури.

Адаптивні (органічні) структури розробляються і впроваджуються з метою забезпечення можливостей реагувати на зміни та виклики зовнішнього середовища та є ефективними у разі, коли проблеми та адекватні дії на них не можна поділити на окремі елементи і розподілити між службовцями відповідно до їх ієрархічних обов'язків. Взаємодія між співробіт-

никами різних рангів у такому випадку нагадує швидше консультацію двох колег, а не наказ начальника.

Слід зазначити, що бюрократичні та адаптивні структури – це два протилежних підходи, а тому в практичній діяльності органи управління завжди поєднують специфіку обох структур у необхідних для здійснення управління співвідношеннях.

Теорія і практика управління виробила велику кількість варіантів побудови бюрократичних організаційних структур державного управління. Розглянемо найбільш відомі та часто використовувані їх типи, які, залежно від характеру зв'язків між різними підрозділами організацій, поділяють на *лінійні, функціональні та лінійно-функціональні*.

Лінійний тип організаційної структури виник в армії Давнього Риму понад 2000 років тому. Римська армія поділялася на легіони, центурії та когорти. Теоретичний опис лінійної структури зробив пізніше Наполеон.

Лінійний тип – це форма управлінської структури, побудована тільки із взаємопідлеглих елементів апарату управління, на засадах єдиноначальності, коли ланки кожного низового рівня перебувають у стані безпосередньої лінійної підлеглості до керівника більш високого рівня і, як наслідок, є концентрацією всього комплексу функцій управління та вироблення управлінських дій в одній ланці управління.

Суть лінійного управління полягає в тому, що кожен підрозділ очолює керівник, а окремі працівники підрозділу безпосередньо підпорядковуються тільки цьому керівникові. У свою чергу, останній є підзвітним вищому керівникові. Підлеглі виконують розпорядження лише свого безпосереднього начальника. Вищий керівник не має права віддавати розпорядження працівникам, минаючи їх безпосереднього начальника (тобто, діє принцип єдиноначальності). На цій основі створюється ієрархія цієї системи управління (наприклад, голова облдержадміністрації – заступник голови облдержадміністрації – начальник управління (відділу) облдержадміністрації – заступник начальника управління (відділу) облдержадміністрації). Така схема підпорядкування – основа лінійного управління.

Перевагами лінійного управління є такі: підлеглі одержують чіткі і не суперечливі завдання і розпорядження, що позитивно впливає на узгодженість дій виконавців; повна відповідальність кожного керівника за результати роботи; забезпечення єдності керівництва зверху донизу, тобто здійснення принципу єдності розпорядчої діяльності, оперативність у прийнятті рішень.

Суттєвими недоліками лінійного управління є те, що керівник повинен мати всебічні знання й досвід з усіх функцій та сфер діяльності управлінської системи (організації), що, у свою чергу, обмежує можливості керівника ефективно управляти організацією; концентрація влади в управлінській верхівці. Крім того, існує значне перевантаження інформацією, великий потік документації та безліч контактів із підлеглими, вищими структурами та організаціями на горизонтальному рівні. На практиці ліній-

на організаційна структура є основною в організаційній побудові органів виконавчої влади.

Функціональний тип організаційної структури базується на розподілі управлінських функцій між структурними підрозділами (керівниками) з підпорядкуванням їм усіх нижчих за рангом підрозділів. Він передбачає підпорядкування одного працівника (підрозділу) кільком вищим керівникам, які здійснюють свої функції. Внутрішня структура підрозділів, як правило, будується за лінійним принципом. Диференціація функцій управління є основою переходу до функціональної структури управління. Функціональна структура була розроблена Ф. Тейлором на початку XX ст. і сьогодні є характерною для найвищих рівнів державного управління.

Таке управління передбачає, що кожний орган управління (або виконавець) спеціалізується на виконанні окремих функцій управління (управлінської діяльності) [120, с. 200]. Виконання вказівок функціонального органу в межах його компетенції є обов'язковим для підрозділів. Функціональна організація повністю не виключає лінійного управління. Однак вона звужує роль останнього внаслідок того, що функціональні ланки безпосередньо віддають розпорядження низовим лінійним підрозділам, а також формують аналогічні функціональні підрозділи на низових щаблях або ланках управління.

Так, поряд з лінійною структурою формується функціональна структура і рішення передаються за її рівнями. Це створює так зване подвійне підпорядкування для виконавців: рівні управління в цілому відповідають структурі лінійного управління, функціональні ж ланки кожного рівня одночасно підпорядковані керівникові цього рівня управління і відповідній функціональній ланці вищого рівня управління (наприклад, окремі управління та відділи облдержадміністрації одночасно підпорядковуються голові облдержадміністрації та відповідним центральним органам виконавчої влади). Таке подвійне підпорядкування спрямоване на ліквідацію суперечності функціональної структури управління, тобто на поєднання та інтеграцію функцій на кожному щаблі управління і спеціалізацію функцій за ланками управління.

До переваг функціональних структур слід віднести такі: висока компетентність спеціалістів, які відповідають за здійснення конкретних функцій; розширення можливостей лінійних керівників у питаннях стратегічного управління за допомогою передачі ряду функцій спеціалізованим ланкам; створює можливість централізованого контролю стратегічних результатів; відповідність структури її стратегії; підвищує ефективність управління при вирішенні поточних завдань; легко реагує на потреби практики, створюючи нові функціональні служби.

Недоліками цього типу є такі: труднощі у підтриманні постійних взаємозв'язків між різними функціональними службами; проблеми функціональної координації, можливість міжфункціонального суперництва, конфліктів; тривала процедура прийняття рішень. Слід зауважити, що у чистому вигляді функціональна структура практично не застосовується. Вона

використовується переважно в тісному, органічному поєднанні з лінійною структурою [78, с. 73].

Лінійно-функціональний (комбінований) тип організаційної структури, що є поєднанням лінійного та функціонального управління, покликаний усувати недоліки цих двох типів структур управління. Цей тип забезпечує новий поділ праці, за якого на лінійні ланки управління покладається функція прийняття рішень та розпорядництва, а на функціональні – консультування, інформування, планування, які необхідні для прийняття лінійним керівником управлінських рішень. Лінійному керівникові в опрацюванні конкретних питань і підготовці відповідних рішень, планів, програм допомагає спеціальний апарат (штаб), до якого входять функціональні підрозділи (служби, відділи, управління), що відповідають за конкретну функцію управління. Цей тип організаційної структури потребує створення спеціальних колегій, рад, де лінійні керівники разом із експертами та функціональними керівниками (фахівцями) погоджують свої дії і рішення. Погоджене рішення може бути доведене до нижчого рівня управління тільки за згодою і від імені вищого лінійного керівника. Функціональні підрозділи вищого рівня не мають права віддавати розпорядження нижчим без відома лінійного керівника цього рівня (крім випадків методологічного характеру, роз'яснень, рекомендацій тощо).

За лінійно-функціональної структури управління переважає лінійна організація, але чим вищий рівень управління, тим більшу роль відіграє функціональна організація управління. Якщо на районному рівні функціональна структуризація не є визначальною, то на рівні центральних органів виконавчої влади її роль зростає суттєво.

Комбіновані структури забезпечують такий поділ праці, за якого лінійні ланки управління повинні приймати рішення та контролювати їх виконання, а функціональні – планувати, ініціювати законодавче забезпечення, консультувати, інформувати, організовувати.

До переваг лінійно-функціональної структури управління можна віднести такі: високу компетентність спеціалістів, які відповідають за здійснення конкретних функцій; відповідність структури її стратегії; поєднання принципу спеціалізації управління з принципом єдності керівництва.

Недоліками цього типу є: відсутність тісних взаємозв'язків і взаємодії на горизонтальному рівні; недостатньо чітка відповідальність з причин розмежування функцій підготовки рішення та його реалізації між різними виконавцями; надмірна тенденція до централізації взаємодії по вертикалі.

Для лінійно-функціональної організації характерні окремі недоліки, зокрема штучне розширення апарату управління та збільшення витрат на управління.

Розглянемо адаптивні організаційні структури: *дивізійний* та *матричний* типи.

У зв'язку із суттєвим збільшенням розмірів організацій, установ, ускладненням управлінських та організаційних процесів в умовах зовніш-

нього середовища, що динамічно змінюється, форми організацій, побудованих за однолінійним типом, стають дедалі менш придатними для вирішення проблем і завдань, що виникають на сучасному етапі розвитку суспільства. Тому була винайдена нова форма організації управління – дивізіоналізація, перші розробки якої сягають 20-х років, а пік практичного використання припав на 60–70-ті роки XX століття.

Дивізіональний тип структури (від англ. division – відділення) – ієрархічний тип організаційної структури, що характеризується поєднанням централізованої координації з децентралізованим управлінням. Ключовими фігурами в управлінні організаціями з такою структурою стають не керівники функціональних підрозділів, а управлінці, що очолюють виробничі відділи. Тому одним з основних завдань керівництва такою організацією є гармонізація інтересів усієї організації з інтересами окремих її діляниць.

Нова ідея, що відрізняє цю форму організації від розглянутих вище, полягає у тому, що структурування здійснюється не за функціональною (виконавською) ознакою, а за об'єктною (предметною) [126, с. 75]. Об'єктом є не що інше, як результат діяльності, зокрема управлінська послуга.

До недоліків можна віднести те, що дивізіональні структури управління зумовили зростання ієрархічності, тобто управлінської вертикалі; формування проміжних рівнів управління для координації роботи окремих груп, відділів; дублювання функцій управління на різних рівнях, що спричиняє зростання витрат на утримання управлінського апарату.

В управлінській практиці широко застосовуються проектні організаційні структури. Під проектною структурою розуміють тимчасову організацію, що створюється для вирішення конкретного комплексного завдання. Після завершення проекту та вирішення поставлених завдань спеціалісти, що прийшли з різних підрозділів, повертаються на свої робочі місця на постійну роботу або переходять на роботу для виконання нового проекту.

Одним з найбільш поширених різновидів проектних організацій є матрична структура, за якої члени проектної команди підпорядковуються керівникам тих функціональних підрозділів, у яких вони постійно працюють [78, с. 76–77].

Матричний тип – сучасний ефективний тип організаційної структури управління, що створюється шляхом суміщення структур двох типів: лінійної та програмно-цільової. Типовим для матричної організації є те, що тут на традиційну, поділену за функціями організацію (вертикальне структурування) нашаровується орієнтована на проект чи на продукт організація (горизонтальне структурування). При комбінації структур, побудованих за об'єктною та функціональною ознаками, перетинаються дві системи компетенції [126, с. 75]. Основна ідея такої структури – організація повинна сприяти горизонтальним поперечним комунікаціям всередині організації і гарантувати сувору відповідальність за діяльність та проекти в організації. У структурі матричного типу виконавець перебуває в точці перетину між-

функціональних зв'язків, що регулюються як керівником програми, так і лінійними керівниками, тому він підпорядкований двом або більше керівникам. Матричний тип використовується в організаціях із складним характером робіт.

До переваг матричних організаційних структур належать такі: можливість швидко реагувати, а також адаптуватися до змінних внутрішніх і зовнішніх умов організації; підвищення творчої активності управлінського персоналу через формування програмних підрозділів, що активно взаємодіють з функціональними структурами; раціональне використання кадрів на основі спеціалізації різних видів трудової діяльності; посилення мотивації завдяки децентралізації управління і посиленню демократичних принципів керівництва; посилення контролю за вирішенням окремих завдань проекту; скорочення навантаження на керівників високого рівня шляхом делегування певної частини повноважень; підвищення особистої відповідальності за виконання програми в цілому та її складових елементів [78, с. 78].

Недоліками є: порівняно складна система субпідлеглості; можливість нерациональних витрат часу на комунікації; проблематичність оперативного вирішення завдань, пов'язана з необхідністю досягнення спільної думки з багатьма людьми.

Як бачимо, кількість та специфіка діяльності організаційних структур у сфері державного управління є досить різноманітною. Формування та вдосконалення нових організаційних структур управління та нових організаційних відносин в умовах побудови демократичної держави передбачає врахування динамізму зовнішнього середовища та реалізацію нових функцій державного управління, а також забезпечення таких умов:

- відповідність складу, структури і функцій системи цілям її діяльності;
- здатність управлінської підсистеми виконати всі функції управління;
- чіткий розподіл функцій між ланками системи, усунення дублювання, зайвих ланок;
- відповідність структури системи, що управляє, об'єкту управління;
- оптимальну кількість ланок системи і службовців у кожній ланці, раціональну завантаженість ланок і працівників;
- чітке визначення і відповідність прав і відповідальності;
- раціональну організацію інформаційних процесів між системою в цілому та середовищем;
- відповідність рівня кваліфікації і ділових якостей працівників, особливо керівників, функціям, які вони зобов'язані виконувати [8, с. 107–108].

Проектування нових та вдосконалення діючих організаційних структур державного управління можливе лише на чітко науковій методологічній основі, якою є система принципів побудови організаційних структур управління (розглянуто у главі 2.5. «Принципи державного управління»).

Нові сучасні цінності знаходять свої відображення і на рівні характеристик нової **організаційної культури** – складної композиції базових при-

пущень, властивих організації, які сприймаються персоналом і знаходять вияв у проголошених організацією принципах та цінностях, що визначають для членів організації формальні і неформальні моделі поведінки, які мають свої особливості в різних системах.

Організаційна культура має сприяти зорієнтованості на оточення, управлінню знаннями, розвитку творчості, лідерству та управлінню за участі, розвитку та посиленню мереж та партнерств різного типу для досягнення цілей організацій. Для інноваційних органів влади, що визнають необхідність трансформаційних процесів, актуальними є такі вимоги:

- бути проактивними, а не просто реагуючими;
- впливати та управляти оточенням, а не просто адаптуватися;
- бути реалістами, а не ідеалістами;
- бути зорієнтованими на майбутнє, а не переважно на теперішнє чи минуле;
- сприймати різноманітність, а не уніформізм, однотайність;
- бути орієнтованими на відносини та результати діяльності, а не лише на завдання та процеси;
- використовувати зв'язок із зовнішнім середовищем та сприяти внутрішній інтеграції [16, с. 7].

3.3.4. Функція мотивації

Мотивація працівників є однією з найважливіших функцій державного управління. Вона вимагає спеціальних умінь, наполегливості, розуміння людської природи і т. ін. Адже в основі поведінки кожної людини лежать певні мотиви: внутрішні прагнення, цінності, що зумовлюють спрямованість їхньої активності та її форми. Їхнє розуміння сприяє поясненню поведінки кожного державного службовця і можливостей впливу на нього.

Що таке мотивація? Звідки вона походить? Як розвивається і як зникає? Які сили спонукають людину діяти з максимальною віддачею? Як можна їх розпізнати і управляти ними? Спробуємо відповісти на ці важливі для управління питання.

Поняття мотивації

Ефективність державного управління визначається не тільки цілями, правильно визначеними орієнтирами чи якісно розробленими рішеннями та обґрунтованими діями з їх реалізації, а й значною мірою залежить від людей, які втілюють в життя такі цілі та реалізують управлінські рішення. Працівників можна примусити виконувати те чи інше завдання, виконувати певну роботу, однак таке примусове виконання має певні межі, як правило, визначені системою організації спільної праці та контролем за її здійсненням.

Сучасна філософія державного управління в основу впливу на людей

покладає не примус, а мотиваційні регулятори, що ґрунтуються на врахуванні психологічних особливостей людини. У такому контексті вчені та практики розглядають мотивацію з погляду психологічних закономірностей людини, її природної сутності.

У науці державного управління використовують різні тлумачення терміна «мотивація». Мотивація – це процес спонукання, стимулювання себе чи інших (окремої людини чи групи людей) до цілеспрямованої поведінки або виконання певних дій, спрямованих на досягнення власної мети або мети організації [120, с. 220]. Під мотивацією розуміється спонукання, що викликає в людини активність і певну спрямованість його дій. Мотивація – це процес спонукання людини до діяльності для досягнення цілей. Мотивація – це готовність докласти максимальних зусиль для досягнення організаційних цілей, що зумовлена здатністю цих зусиль задовольняти певну індивідуальну потребу [143].

Підсумовуючи різні формулювання, можна дати таке визначення: **мотивація – це рушійна сила, що ґрунтується на задоволенні певних потреб, примушуючи людину діяти з максимальними зусиллями для досягнення особистих чи організаційних цілей.**

При реалізації і формуванні мотивів слід урахувувати три ключових складових змісту мотивації: а) *зусилля*; б) *організаційні цілі*; в) *індивідуальні потреби*. Керівники повинні домагатися від своїх працівників енергійних зусиль з метою досягнення організаційних цілей. Для цього вони мають забезпечити потреби індивідів, що становлять основні цілі мотиваційних зусиль. З огляду на те, що мотивація вирішує дві проблеми: по-перше, забезпечує індивідуальні потреби, а, по-друге, досягає організаційних цілей, слід пам'ятати, що обидві умови можуть і повинні задовольнятися якомога повніше [99, с. 171–172].

Процес мотивації можна поділити на чотири основних етапи:

1. Виникнення потреб.
2. Розроблення стратегії та шляхів її виконання.
3. Визначення тактики діяльності та поетапне здійснення дій.
4. Задоволення потреб і отримання матеріальної чи духовної винагороди [35, с. 379].

Важлива роль у формуванні свідомих зусиль належить **потребам**. Їх усвідомлення, на основі формування уявлень про цінності, властивості предметів і явищ, породжує індивідуальні, групові, колективні **інтереси**. Інтереси виявляються як концентрація на нових матеріальних і духовних потребах і намагання їх задоволення, що, у свою чергу, є основою формування **мотивів** поведінки людей. Знання мотивів дій (чи бездіяльності) людини сприяє виявленню його ставлення до праці та колективу. Стимулювання до певної діяльності є сукупністю мотивів, з яких одному чи декільком належить вирішальна роль. У процесі управління важливо визначити основні засади і взаємозв'язок мотивів, виокремити головні для того, щоб створити необхідні умови для їх реалізації чи формування нових зусиль до дій.

У літературі вказуються три фактори, за допомогою яких можна визначити рівень мотивації людини: переконаність, відданість, перетворення [33].

Переконаність з позицій управління можна розглядати в двох аспектах: по-перше, як погляди, відносини, почуття тощо, що визначають поведінку і вчинки людей. По-друге, – як процес логічного обґрунтування цих ідей, поглядів з метою усвідомлення їх цінності, а відповідно – певної спрямованості дій.

Відданість – більш високий ступінь мотивації, що виникає внаслідок усвідомлення своїх службових обов'язків та можливості бачити результати власних зусиль. Відданість не з'являється сама по собі. Керівник повинен створити умови для виникнення цього почуття та постійно його підтримувати. Працівники повинні відчувати значимість свого внеску у справу організації, а також почуття задоволення від своєї роботи.

Культивування почуття відданості організації є характерним для багатьох країн Південно-Східної Азії. Наприклад, самовіддана працелюбність і вірність фірмі, що виходить з конфуціанського принципу відданості своїй сім'ї, стали однією з національних рис народів цього регіону. Такий підхід до справи став можливим завдяки значним зусиллям компаній Японії, Південної Кореї щодо культивування почуття відданості організації. Соціально-побутова діяльність останньої спрямована на максимальне задоволення індивідуальних запитів робітників і службовців: від забезпечення їхньої потреби в житлі, медичному обслуговуванні, освіті дітей – до створення умов для занять спортом, причому надання всіх цих благ не обумовлене спеціальними вимогами. Водночас, обидві сторони чітко дотримуються неписаного правила, згідно з яким кожна має зробити все, що від неї залежить, для блага іншої.

Найвищим ступенем мотивації є здатність працівника **творити**. Коли службовець досягає цього рівня, то повернення до попередніх методів роботи стає неможливим. Результати діяльності такого працівника є дуже високими. Здатність до перетворень властива кожній людині, а отже, коли людина працює творчо, організація отримує виконавця-новатора, який збагачує її новими ідеями.

Якщо тема потреб та інтересів достатньо висвітлена в педагогічних і психологічних розвідках та у сфері приватного управління, то в галузі інституційного аналізу і, особливо, в науці державного управління вона є досить рідкісною. А тому нашою метою є розгляд можливості застосування теорії мотивації у контексті державного управління.

Історично склалися дві концепції теорії мотивації: **економічна раціональність і психологічна концепція**.

Основоположником першої був Ф. Тейлор – один із засновників теорії наукового управління. Він розглядав мотиваційну основу виключно з точки зору економічної раціональності. Тейлор вважав, що мотиваційною силою, на яку реагує працівник, є виключно економічні стимули. Недоліком цієї концепції є ігнорування інших потреб і мотивів працівників та неврахування соціальних

аспектів людської поведінки.

Протилежний підхід, випробуваний на заводі Західної електричної компанії у м. Гавторні (США), показав, що мотивація праці складається з багатьох чинників, а не лише із заробітної плати. Гавторнські дослідження довели, що сприятливий моральний клімат у колективі підвищує продуктивність праці, тому її ефективність залежить не лише від платні та економічних стимулів. Соціальна взаємодія у групі та неформальні зв'язки здатні переважити чисто економічні стимули.

До сучасних концепцій мотивації, заснованих на результатах психологічних досліджень, належать *змістовні* та *процесуальні* теорії.

Змістовні теорії мотивації ґрунтуються на внутрішніх спонуканнях (потребах), що змушують людину діяти саме так, а не інакше, визначають структуру потреб людини і виявляють серед них такі, що мають пріоритетне значення. Цей метод пропонує способи аналізу індивідуальних потреб і їхнього задоволення.

Процесуальні теорії – теорії, що з'ясовують, яким чином працівники визначають найкращий спосіб задоволення потреб, обираючи його з альтернативних варіантів своєї поведінки. Вони базуються на факторах поведінки людей з урахуванням їхнього сприйняття, пізнання та набутого досвіду, а тому зосереджуються швидше на розумових чинниках індивідів, ніж на їх потребах. Робиться спроба формувати чи впливати на працівника мотиваційною дією, а не задовольняти потреби через систему стимулів або винагород.

Ці теорії не є взаємовиключними, навпаки, вони доповнюють і підсилюють одна одну. Для кращого розуміння їх змісту розглянемо поняття «потреби», «спонукання» і «винагороди» у контексті поняття мотивації.

Потреба – нестаток у чомусь, об'єктивно необхідному для підтримки життєдіяльності та розвитку організму, особи і соціальної групи. Розрізняють потреби первинні та вторинні. Первинні – це фізіологічні потреби, як правило, закладені генетично (їжа, вода, повітря, сон, продовження роду тощо), необхідні для підтримки організму в нормальному життєздатному стані. Вторинні – соціальні (повага, успіх, визнання, статус тощо), що усвідомлюються з досвідом. Ці потреби у різних людей розрізняються. Коли людина відчує потребу, вона переходить до дій для її задоволення. Потреби перебувають у динамічному розвитку і мають тенденцію до зростання як для окремої людини, так і для суспільства в цілому.

Спонукання – це усвідомлене відчуття, потреби у чомусь, що має певну спрямованість. Спонукання – поведінковий вияв потреби, що сконцентрований на досягненні мети. Коли мета досягається, потреба може бути задоволеною, незадоволеною або частково задоволеною. Людям притаманне прагнення повторення такої поведінки, що асоціюється із задоволенням потреби та уникнення такої, що призводить до недостатнього її задоволення. Цей фактор відомий як закон результату. У людей різні потреби, а тому для мотивації через потреби не існує якогось універсального методу, що, звичайно, ускладнює мотиваційні моделі.

Винагорода – це те, що людина вважає цінним для себе, чого вона прагне досягти і чим хотіла б володіти. Але щодо поняття цінностей, то воно – різне у різних людей, а звідси – й різноманітні поняття щодо винагорода.

Є два основних типи заохочень: внутрішні та зовнішні винагорода. Внутрішню винагороду дає сам процес роботи (відчуття досягнення результату, самоповаги, дружби, компетенції, спілкування в процесі роботи тощо). Найпростіший спосіб забезпечення внутрішніх заохочень – створення сприятливих умов для роботи і конкретне формулювання завдань.

Зовнішня винагорода – це все, що дається працівникові організацією за виконання службових обов'язків (просування по службі, преміювання, нагорода тощо).

Змістовні теорії мотивації

Класичними теоріями мотивації цієї групи, що прагнуть найперше визначити потреби, що спонукають людей до дії, вважаються такі: *теорія потреб Маслоу; теорія ЖВЗ Алдерфера; теорія двох факторів Герцберга; теорія потреб МакКлеланда.*

Теорія потреб Маслоу

Американський психолог Абрахам Маслоу, один із засновників і лідерів так званої гуманістичної психології, в 1954 р. розробив теорію ієрархії (піраміду) потреб різного порядку важливості (від найелементарніших до найбільш розвинених), що притаманні людині (рис. 3.5) [137].



Рис. 3.5. Піраміда потреб Маслоу

Учений розмістив людські потреби і бажання в ієрархічній послідовності на п'яти рівнях, що відповідають потребам вищого і нижчого порядків. Основні припущення Маслоу полягають у тому, що задоволення цих потреб повинно відбуватися на ієрархічній основі. Тобто нове прагнення з'являється лише після того, коли нижчий рівень задоволений і перестає бути визначальним, домінантним для людини. Якщо фізіологічні потреби не задоволені, вони залишаються пріоритетними і є переважними.

Задоволення потреб має відбуватися за висхідною, відповідно до вказаної ієрархії. Якщо потреби нижчого рівня не задовольняються, в індивіда відбувається зміна потреб. Наприклад, з утратою роботи може з'явитись підвищений інтерес до фізіологічних потреб. У суспільствах з високим економічним рівнем розвитку, де первинні потреби знайшли своє оптимальне вирішення, найкращим мотиваційним фактором є потреби вищих рівнів.

Розглянемо теорію Маслоу в контексті державного управління.

1. Фізіологічні потреби – заробітна плата та інші матеріальні винагороди, соціально-матеріальне забезпечення.

2. Потреби безпеки – гарантія місця роботи, безпека умов праці, пенсійне забезпечення.

3. Соціальні потреби – корпоративна належність до єдиної команди в організації.

4. Потреби поваги – оцінка і стимулювання досягнень службовця (заохочення, кар'єрне просування по службі).

5. Потреби самореалізації – реалізація професійного і творчого потенціалу службовця через досягнення певних цілей (призначення чи обрання на керівні посади, суспільне визнання).

Окремий працівник в організації перебуває на своєму особистому рівні потреб: когось більше турбують внутрішні потреби – у самовираженні та повазі з боку колег; когось – можливість мати особливий статус, тобто потреби більш високого рівня; а інших – цікавлять потреби, спрямовані на отримання різноманітних винагород, стабільність становища, які віднесені до потреб нижчого рівня. Якщо керівник прагне отримати максимальну віддачу від своїх підлеглих у досягненні певної мети чи при виконанні певного завдання, він повинен ефективно працювати з усіма категоріями працівників. Для цього йому слід знати цілі кожного працівника, щоб забезпечити відповідні мотиваційні стимули [79, с. 37].

Але потреби державних службовців змінюються і розвиваються залежно від зміни їх кар'єрного стану. З метою ефективного здійснення управління поведінкою своїх підлеглих керівник повинен визначити, які мотиви керують людиною на тому чи іншому етапі кар'єри державного службовця. Виявивши індивідуальні домінуючі потреби, керівник повинен прагнути створити такі професійні умови, в яких службовці змогли б повною мірою задовольнити всі свої прагнення. Таке цілеспрямоване управління базу-

ється на *стратегії потреби*, що складається із поєднання двох елементів: а) визначення індивідуальних потреб; б) створення відповідного робочого середовища для їх задоволення.

Така мотиваційна стратегія може слугувати ефективним засобом управління персоналом у сфері державної служби. Утім, теорія Маслоу не позбавлена окремих недоліків, основними з яких є такі: неврахування індивідуальних особливостей людини; потреби по-різному виявляються залежно від багатьох ситуаційних факторів (функціональний зміст роботи, статус в організації, професійний рівень, вік, стать тощо); далеко не завжди відбувається послідовний перехід від однієї групи потреб до іншої, як це зображено в піраміді; задоволення потреб вищого порядку не обов'язково спричиняє послаблення їх впливу на мотивацію. Так, Д. Шермергорн резюмує: «Потреби людини змінюються відповідно до стадії, на якій перебуває кар'єра особи, розміру організації і навіть географічного місцезнаходження. Немає переконливих підстав вважати, що задоволення потреби на одному рівні зменшуватиме її значення, збільшуючи вагу наступної, вищої потреби» [145].

Теорія ЖВЗ Алдерфера

У зв'язку з тим, що в реальному житті чіткої п'ятиступеневої ієрархії потреб просто не існує, теорія Маслоу не дістала одностайної підтримки дослідників. На її основі були запропоновані інші теорії. Зокрема, модифікуючи теорію п'яти рівнів Маслоу, Клейтон Алдерфер запропонував теорію трьох рівнів потреб, що отримала назву теорії ЖВЗ. «Ж» означає життєві потреби (фізіологічні та потреби безпеки), «В» – потреби взаємин, що пов'язані з міжособистісними стосунками (соціальні потреби), і «З» – потреби зростання (потреби поваги і самореалізації).

На відміну від теорії Маслоу, теорія ЖВЗ обґрунтовує можливість просування рівнів потреб не обов'язково за вертикальною схемою вгору і вниз. Тобто Алдерфер припускає, що кожную потребу можна задовольняти незалежно від інших [99, с. 179]. Крім того, він указував, що, за неможливості задовольнити потреби вищого рівня, потреби нижчого рівня, що нібито вже задоволені, можуть виникнути знову.

Дослідження підтвердили реальність теорії ЖВЗ. Потреби і винагороди не обов'язково повинні бути матеріальними. Повага з боку керівництва може стати потужним мотиватором у прагненні винагороди, хоча вона майже не піддається конкретному виміру. Крім того, в різних культурах по-різному класифікуються категорії потреб. Доказом дієвості теорії ЖВЗ є висновок С. Робінса: «Ця теорія більше (порівняно з Маслоу) відповідає індивідуальним відмінностям людей. Такі змінні величини, як виховання, вплив сім'ї, суспільне походження та культурне оточення, можуть змінювати значення чи рушійну силу певного кола потреб. Факти, що свідчать про різні підходи до класифікації категорій потреб пред-

ставниками різних культур, підтверджують теорію ЖВЗ. Наприклад, японці та іспанці ставлять соціальні потреби вище від своїх фізіологічних запитів» [99, с. 179].

Теорія двох факторів Герцберга

У другій половині 50-х років XX ст. Фредерік Герцберг на підставі численних емпіричних досліджень розробив нову модель мотивації, яку виклав у книзі «Мотивація до праці». Очолювана ним група дослідників провела опитування 200 інженерів і службовців телефонно-телеграфної компанії щодо причин задоволення і незадоволення, що виникають у їхній роботі. На основі з отриманих відповідей Герцберг виявив дві групи чинників, що їх він назвав «*факторами умов праці*» та «*мотиваційними факторами*» (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Фактори теорії Герцберга

Фактори умов праці (зовнішні)	Мотиваційні фактори (актуалізації)
Політика організації	Успіх, досягнення мети
Умови роботи	Просування по службі
Матеріальна винагорода (заробітна плата)	Визнання і схвалення результатів роботи
Міжособистісні відносини з керівниками, колегами і підлеглими	Високий ступінь відповідальності
Ступінь безпосереднього контролю за роботою	Можливість творчого та службового зростання

Перший тип – це зарплата, умови роботи, умови безпеки, пільги та інші фактори робочого оточення, що безпосередньо не стосуються самої роботи, але становлять той контекст, у якому вона здійснюється. Ведучи мову про несприятливі періоди в їхньому житті, опитувані вказували саме на ці чинники. Інакше кажучи, фактори необхідних елементів не заохочують до праці – вони лише задовольняють працівника, якщо вони є, і не задовольняють його – якщо вони відсутні.

Мотиваційні фактори. Коли опитувані наводили позитивні приклади стосовно своєї роботи, вони говорили про виконувану роботу: про те, яких зусиль вона вимагає та про її значимість. Вони вказували на підвищення відповідальності, досягнення і визнання. Іншими словами, працівники хочуть, щоб праця чи задоволення від неї були джерелом мотивації.

Практичне використання цих чинників керівниками передбачає, що мотивація є двоступеневим процесом. Керівники повинні спочатку зосередити

увагу на факторах, що зумовлюють невдоволення роботою, тобто на умовах праці. Досягнувши рівня їх задоволення, керівник зосереджується на мотиваційних факторах. Їх наявність повною мірою викликає задоволення і стимулює працівників на збільшення ефективності та продуктивності праці.

Недолік цієї теорії полягає у тому, що не завжди існує кореляція між задоволенням потреб і збільшенням ефективності праці, а також у тому, що у ній не враховано багато змінних ситуаційних чинників. Виконавці інстинктивно, на рівні підсвідомого пов'язують сприятливі ситуації з роллю своєї особистості та об'єкта, який вони контролюють, а несприятливі – з факторами, що об'єктивно не залежать від опитуваних. Тобто всі негаразди прагнуть списати на «об'єктивні причини», а позитивні результати вважають власною заслугою [120, с. 230–231]. А тому, незважаючи на те, що теорія Герцберга набула широкої популярності, вона піддавалася серйозній критиці, здебільшого за методи дослідження, а не за досягнуті реальні результати. Ця теорія, на нашу думку, найкраще відповідає тим вимогам, які пред'являються до керівників органів управління.

Теорія потреб МакКлеланда

У теорії, розробленій ще одним видатним американським теоретиком у галузі мотиваційних досліджень Девідом МакКлеландом, розрізняються три основні людські потреби вищого порядку, бо, на його думку, потреби нижчих рівнів відіграють дедалі меншу роль. Аналізуючи теорію Маслоу, він розширив її, зацентрувавши увагу на трьох факторах мотивації: а) потреби у досягненнях; б) потреби у належності; в) потреби у владі.

Потреби **у досягненнях** є спонуканням до досконалості; працівники з сильно вираженою потребою у досягненнях часто оцінюють себе згідно з досягнутим успіхом у просуванні до визначеної мети. Свій успіх вони пов'язують з результатами діяльності. Їм подобається виконувати складні завдання, що вимагають максимальної віддачі, їм притаманне прагнення брати на себе відповідальність за виконання завдань. Такі працівники віддають перевагу самостійній праці, без нагляду, опіки. Вони, як правило, виявляють організаторські здібності.

Потреба **в належності** реалізується у процесі соціальної взаємодії та спілкування. Працівники з потребою у встановленні зв'язків цінують дружні стосунки з іншими людьми. Вони схильні до спілкування, участі у різних заходах, відчувають потребу в належності до певної корпоративної групи, організації. Їм притаманне прагнення до роботи в команді, де вони відчувають свій внесок у загальну справу, в результаті чого їх можуть належно оцінити.

Люди **з потребою у владі** прагнуть різними способами публічно заявити про себе і свої прагнення, шукають і домагаються керівних позицій у соціальних групах та на роботі. Вони намагаються впливати на поведінку інших працівників, контролювати їх чи брати відповідальність на себе. Вони хочуть бути конкурентоспроможними і прагнуть верховенства. У процесі реалізації потреби у владі ці працівники можуть стати високое-

ефективними керівниками. Як негатив – можливе виявлення крайніх якостей: егоїзму, деспотизму, авторитаризму.

Потреби і винагороди не обов'язково повинні бути матеріальними. Повага з боку керівника, яка може стати потужним мотиватором у прагненні винагороди, майже ніколи не піддається конкретному визначенню. Виходячи з індивідуальних особливостей різних людей та їх потреб (кожна людина має всі три типи потреб, але у різних пропорціях), теорія МакКлеланда може застосовуватися у процесі добору державних службовців на конкретні посади, адже саме індивідуальна структура потреб нерідко є визначальним чинником ефективності та успішності професійної діяльності. Зокрема, поєднання сильної потреби влади та розвинутого відчуття незалежності в характері однієї особи дає можливість людині бути ефективним керівником на вищих організаційних рівнях [120, с. 229]. Помірні потреби досягнення, належності до влади – характерна мотиваційна структура тих, хто може бути ефективним виконавцем, помічником, доповнюючи інших людей.

Отже, визначимо такі *основні особливості теорій мотивації*:

- ці теорії зосереджуються на визначенні людських потреб для прогнозування мотивів праці;
- у разі забезпечення цих потреб працівники матимуть більше стимулів, у результаті чого підвищиться ефективність праці;
- між цими теоріями існує тісний зв'язок.

Розглянуті змістовні теорії мотивації разом із групами потреб можна зобразити такою схемою (рис. 3.6):

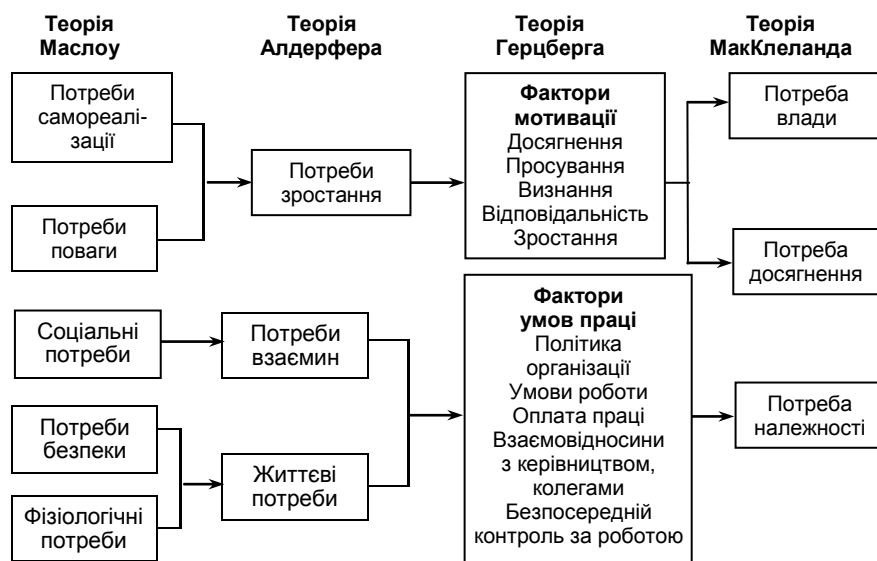


Рис. 3.6. Порівняння змістовних теорій мотивації та груп потреб

Змістовні теорії розглядають людські мотиви без процесу їх усвідомлення людьми. Іншими словами, вони не пояснюють тих розумових процесів, що включені у мотивацію працівників. Для з'ясування цього аспекту розглянемо іншу концепцію мотиваційної теорії.

Процесуальні теорії мотивації

Процесуальні теорії з'ясовують, яким чином працівники визначають найкращий спосіб задоволення потреб, обираючи його з альтернативних варіантів своєї поведінки. У процесуальних теоріях аналізується розподіл людиною зусиль для досягнення цілей і вибір нею конкретного виду поведінки. Ці теорії, не заперечуючи існування потреб, доводять роль інших факторів, що визначають поведінку людини. «Процесуальні теорії описують, як люди здійснюють вибір між альтернативами поведінки» і «як кожна особа визначає для себе найкращий спосіб задоволення потреби» [99, с. 184]. Поведінка особи є функцією її сприйняття та очікувань, пов'язаних з конкретною ситуацією, та можливих наслідків обраного ним типу поведінки [35, с. 388].

За допомогою процесуальних теорій мотивації керівництво визначає, як необхідно впливати на поведінку працівників для ефективного виконання ними службових обов'язків.

Розглянемо три основні процесуальні теорії мотивації: *теорію справедливості, теорію очікувань та модель Портера-Лоулера*.

Теорія справедливості

Якщо в теоріях про людські потреби переважають внутрішні, особистісні причини пояснення людських зусиль, спрямованих на отримання винагород, то в теорії справедливості переважає принципово інший підхід: головним мотиватором людської поведінки є фактор порівняння своєї діяльності з результатами інших людей.

Працівники порівнюють себе з іншими, визначаючи, справедливим чи несправедливим є ставлення до них керівництва. Вони прагнуть отримати винагороду лише в тому випадку, якщо вважатимуть, що вона буде розподілена чесно і справедливо.

Службовці, як правило, проводять два порівняння. Вони співвідносять власну отриману винагороду та затрачені зусилля з такими ж показниками інших працівників, що виконують аналогічну роботу в одній організації, та працівників схожих професій та посад в інших організаціях чи галузях. Таким чином, вони визначають ступінь справедливості до них з боку керівництва. Коли працівники відчують несправедливість, вони намагаються пристосувати свою поведінку, виконавський рівень з метою зменшення виявленої нерівності. Коли почуття справедливості неможливо відновити, працівник може узагалі змінити місце роботи.

Основний висновок теорії справедливості полягає в тому, що до того часу, коли працівники не вважатимуть отримувану винагороду справед-

ливою, вони схильні до зменшення інтенсивності та ефективності праці. Згідно з цією теорією важливими стимулами для встановлення справедливості є винагороди і заохочення, що є в арсеналі керівника. Останній повинен зважати на позитивний чи негативний вплив цих факторів з огляду на справедливість.

Теорія справедливості додає нового виміру розгляду теорії мотивації, адже у деяких суспільствах, особливо у постсоціалістичних, поняття справедливості може бути потужною силою і мати велике значення для соціальних взаємин.

Теорія очікувань

Теорію, що дістала назву «теорія очікувань», розробив американський дослідник у галузі теорії мотивації Віктор Врум, автор книги «Праця і мотивація» (1964). В основі розробленої ним теорії, що користується широким визнанням, людина розглядається як раціональна істота, що прагне отримати максимальну вигоду за обмежених витрат своєї енергії. Основна ідея «теорії очікувань» – мотивованість працівника до витрат певних зусиль на виконання завдань залежить від очікування, тобто від вірогідності того, що існує взаємозв'язок результатів праці та її оплати, а також від валентності – цінності очікуваної винагороди [69, с. 713]. Відповідно до цієї теорії людина має надію на те, що обраний нею тип поведінки справді приведе до задоволення потреб. Очікування, у такому випадку, розглядаються як оцінка особою ймовірності певної події. У цій моделі наголошується на важливості трьох взаємопов'язаних елементів, а саме: *Очікування + Сприяння + Вагомість = Мотивація*

Очікування – це розуміння людиною можливості того, що її зусилля приведуть до позитивних результатів. Якщо службовець вважає, що за більших зусиль з його боку для виконання певного завдання він отримає кращі результати, – це означає, що він має високий рівень очікувань. Чим нижчий рівень сподівань, тим нижчий рівень умотивованості.

Сприяння – це зв'язок, що існує між продуктивністю праці і винагородою. Наприклад, в органі, де рівень зарплати, розмір премій, надбавок, тривалість відпустки встановлюються не за результатами праці, а відповідно до трудового стажу працівника, новий працівник, у якого відсутній стаж держслужбовця, навряд чи побачить конкретний взаємозв'язок між результатами своєї праці та бажаною винагородою. Такий підхід не сприяє вмотивованості.

Вагомість (валентність) – це цінність, якої надає людина результатам своїх зусиль. Наприклад, в організації можуть запропонувати підвищення по службі тому працівникові, який найкраще виконує свої обов'язки. Якщо службовець відчуває велику потребу в повазі з боку інших людей, то цінність наслідків такого підвищення буде доволі високою. З іншого боку, якщо у службовця великою є потреба в належності до певної групи і його хвилює та обставина, що зміна статусу може спричинити втрату дружніх

стосунків з цими людьми, то цінність просування по службі в очах такого службовця буде доволі низькою.

Якщо рівень сподівань, сприяння й вагомості перевищує нульову позначку, можна вважати, що працівник має певний рівень вмотивованості. Співвідношення цих факторів можна визначити таким чином: оскільки потреби людей є різними, конкретну винагороду вони оцінюють по-різному. Відповідно, керівництву організації необхідно зіставити запропоновану винагороду з потребами співробітників та привести їх у відповідність [120, с. 232].

«Теорія очікувань» широко використовується у всіх типах організацій, оскільки вона допомагає керівникам робити все від них залежне для того, щоб посилити зв'язок між рівнем виконання роботи, її результатами і винагородою. Інакше кажучи, керівник повинен намагатися створити таку робочу атмосферу, в якій трудові здобутки, сприяючи організаційним потребам, водночас оцінювалися б індивідом як шляхи до бажаних особистих результатів чи винагород [99, с. 186].

Модель Портера–Лоулера

Лайман Портер і Едвард Лоулер розробили комплексну процесуальну теорію мотивації. Ця модель включає елементи «теорії очікувань» і теорії справедливості. Модель побудована на основі взаємодії п'яти змінних: витрачених зусиль, сприйняття, отриманих результатів, винагород і відносної міри задоволення. Згідно з моделлю Портера–Лоулера досягнуті результати залежать від затрачених співробітником зусиль, його здібностей і характеру, а також усвідомлення ним своєї ролі. Рівень затрачених зусиль буде визначатися цінністю винагороди і ступенем упевненості в тому, що такий рівень зусиль справді приведе до певного рівня винагороди.

Один із найважливіших висновків цієї моделі полягає у розумінні того, що не тільки задоволення потреб веде до ефективної праці, а й ефективна праця дає задоволення. Певною мірою таке твердження прямо суперечить поглядом тих дослідників, які перебувають під впливом ранніх теорій психології, що обґрунтовують тезу: ефективнішою є праця більш задоволених працівників. Навпаки, модель Портера–Лоулера стверджує, що висока продуктивність є причиною повного задоволення, а не його наслідком. Ця модель також доводить, що мотивація – це система взаємопов'язаних чинників, а тому дуже важливо об'єднати зусилля, здібності, результати, винагороду, задоволення, сприйняття в єдину взаємопов'язану систему.

Знання процесуальних теорій дасть можливість керівникові більш об'єктивно застосовувати метод поєднання результатів діяльності працівників й винагород. Поняття справедливості та сподівань дають змогу з'ясувати погляди службовців на працю. Керівник, який усвідомить і визнає цей аспект мотивації, зможе ефективно використовувати існуючі в його арсеналі заохочення (винагороди) для досягнення сподівань працівників на засадах справедливості.

Отже, розглянуто найбільш поширені та досліджені наукою процесуальні теорії мотивації. У багатьох теоріях робиться спроба пояснити суть мотивації. Однак слід визнати, що універсального філософського підходу до мотивації не існує. Кожен керівник, усвідомлюючи ці теорії, їхні недоліки та переваги, має можливість застосувати їх в управлінській практиці, якщо поставить у центр своєї *філософії управління* – людину з її прагненнями і бажаннями, розбудить у ній таланти, здібності та особливості, що в кінцевому підсумку принесе подвійний ефект – зробить діяльність державного службовця ефективною, а організацію – успішною [79, с. 44].

3.3.5. Контрольна функція управління

Поняття і сутність контролю

У період формування нових адміністративних структур, утворення якісно нового інституту державної служби виникає потреба в органах, які забезпечували би з позицій інтересів суспільства, держави і громадян контроль за діяльністю апарату державного управління.

Функція контролю притаманна більшості держав. Залежно від завдань, що ставляться перед органами контролю, переважає той чи інший його вид. Так, наприклад, у США Головне контрольне управління представляє орган парламентського контролю. Його основним обов'язком є надання Конгресу різних послуг: проведення ревізій, перевірок та оглядів реалізації федеральних програм і діяльності федеральних органів. Масштаби діяльності цього органу охоплюють широке коло питань. У Конгресі, крім бюджетного управління, діє головне ревізійне управління зі штатом близько 5 тис. службовців, що здійснює дуже широкі контрольні функції. Фінансовий контроль покладено на кілька відомств: державне казначейство, адміністративно-бюджетне управління адміністрації президента, головне контрольне управління та інші служби, не враховуючи податкової. Контроль з боку Головного контрольного управління піддаються такі важливі галузі, як сільське господарство, енергетика, оборона, міжнародні відносини, навколишнє середовище, податки, фінанси, бухгалтерський облік, охорона здоров'я, житлове будівництво тощо.

У Великій Британії немає спеціального органу, який займався би загальним контролем діяльності органів виконавчої влади. Робота адміністрації на всіх рівнях є об'єктом постійного нагляду законодавчих органів, судових властей, громадських організацій. Фінансову діяльність уряду контролює Національна ревізійна рада, підзвітна безпосередньо парламенту.

У Франції діє Суд рахунків, що здійснює адміністративний контроль і допомагає парламенту та уряду в перевірці правильного виконання державного бюджету. При цьому Суд рахунків повністю незалежний від них. Варто навести такий цікавий факт: виявляється, Рахункова палата у цій

країні існує з ... 1303 року, а Генеральна інспекція фінансів – прототип нашого ГоловКРУ – з 1816 року.

Повчальний досвід державного контролю накопичений у Німеччині, Японії, Італії, Нідерландах, Бельгії.

Як бачимо, контрольні органи є практично у всіх країнах з ринковою економікою. Однак функції і структура цих органів можуть і повинні змінюватися залежно від національних традицій та внутрішньої політики держави.

Публічне управління включає в себе контролюючий фактор, без якого неможлива нормальна життєдіяльність будь-якого соціального організму. Тому контроль за роботою виконавчих та інших структур державного управління має бути закріплений як демократичний принцип діяльності цих органів.

Природа контролю виявляється в його основних проявах як функції різних інститутів системи управління суспільними процесами. Це стосується публічного управління та політичного керівництва. Функція соціального контролю полягає в спрямуванні процесу управління на встановлення ідеальної моделі коригування поведінки підконтрольного об'єкта. Головною метою цієї функції є блокування відхилень діяльності суб'єкта управління від заданої управлінської програми, а при виявленні аномалій – приведення управлінської системи в стійкий стан за допомогою всіх наявних регуляторів.

Соціальне призначення контролю в тому, що він покликаний служити джерелом інформації про процеси, що відбуваються, умовою підтримки законності, порядку та організованості, охорони свободи й дотримання прав громадян. Контроль використовується як важливий засіб виявлення правильності поставлених завдань, міри пізнання об'єктивних законів суспільного розвитку.

Контроль за діяльністю апарату державного управління є однією з форм соціального контролю, що являє собою сукупність норм, інституцій і відносин, спрямованих на забезпечення поведінки людей відповідно до інтересів певної соціальної групи, класів чи суспільства в цілому. Основа соціального контролю – це система цінностей у сферах моралі, права, релігії, естетики, що віддзеркалюють інтереси певної соціальної спільноти. Форми соціального контролю є різноманітними на різних рівнях. На рівні суспільства можна вирізнити *дві загальні форми соціального контролю*:

- **формальний** (правоохоронні органи, контрольно-ревізійні органи, державний примус);

- **неформальний** (контроль засобів масової інформації, громадська думка, громадські організації).

Контрольна і наглядова діяльність щодо забезпечення законності в державному управлінні притаманна всім ланкам державного механізму, оскільки правоохоронна діяльність держави є однією з форм здійснення функцій останньої. **Державний контроль (нагляд) – одна з форм здійс-**

нення державної влади, забезпечення додержання законів та інших нормативних актів, що видаються органами держави, система державних органів перевірки [130].

Характеризуючи контрольну функцію управління, окремі науковці акцентують увагу на здійсненні її у виді нагляду, протиставляючи або поєднуючи поняття «контроль» і «нагляд». Що ж являють собою ці поняття? Термін «контроль» (від фр. *controle* – *зустрічний, вторинний запис з метою перевірки першого*) часто вживається в розумінні англ. *control* – *понування, наявність, влада* [54]. В українській мові слово «контроль» має значення перевірки, а також спостереження з метою перевірки (контроль над звітністю, громадський контроль, державний контроль) [113].

Термін «нагляд» означає спостереження з метою перевірки, орган для спостереження за ким-небудь, чим-небудь (технічний, санітарний, патентний, прокурорський нагляд).

Існує загальноприйнята точка зору, що нагляд вважається видом контролю. Так, на думку О. Андрійко, – поняття контролю є ширшим від нагляду. Під час його здійснення перевіряється не лише систематичність виконання нормативно-правових актів та прийняття рішень, а й, враховуючи особливості контролю як функції державного управління, контролюючим органам надане право втручання в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів у формі видання обов'язкових для виконання вказівок. Натомість завданням нагляду є лише виявлення та запобігання правопорушенням, відповідності діяльності підконтрольних об'єктів чітко встановленим правилам. Органи, що здійснюють нагляд, не мають права втручатися в оперативну діяльність або змінювати акти органів управління. Отже, нагляд, порівняно з контролем, є більш вузьким видом діяльності [102, с. 213].

У державно-правовій літературі поняття «контроль» розглядається в цілому як система спостереження і перевірки процесу функціонування і фактичного стану керованого об'єкта з метою оцінки обґрунтованості та ефективності прийнятих ним управлінських рішень і результатів їх виконання, виявлення відхилень від вимог, сформульованих у цих рішеннях, усунення несприятливих наслідків їх виконання та інформування про них компетентних органів [51]. В. Афанасьєв указує, що завдання контролю полягає в тому, щоб виявити результати впливу суб'єкта на об'єкт, допущені відхилення від вимог управлінських рішень, від прийнятих принципів організації та регулювання, причини цих відхилень, а також визначити шляхи подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи [7, с. 240]. Отже, головною метою контролю за діяльністю апарату державного управління є корегування управлінських процесів, подолання відхилень у силу змінних умов та викликів. Отримані за допомогою контролю інформації про результати управління необхідні для подальшого розвитку системи. Це дає змогу виробити кібернетичне поняття контролю як форми зворотного зв'язку, в результаті якої стає відомо, на-

скільки правильно додержуються задані параметри і критерії досягнення цілей. Отже, **контроль – це процес забезпечення досягнення організацією своєї мети, що складається зі встановлення критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів і запровадження корективів у тому випадку, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від встановлених критеріїв.**

У загальному значенні контрольна функція полягає у спрямуванні процесу управління на встановлення ідеальної моделі коригування поведінки підконтрольного об'єкта (чи відповідає діяльність органів влади, підприємств, установ, організацій тим цілям, що стоять перед ними; чи виконуються і як саме виконуються покладені на них завдання; яким є практичний результат діяльності; чи є відхилення від поставлених цілей і якщо так, то які причини і хто в цьому винен тощо). **Контроль, як функція державного управління, дає змогу порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі чи сфері державного управління з вимогами, поставленими перед нею; виявити недоліки та помилки в роботі та запобігти їм, оцінити відповідність інших управлінських функцій поставленим цілям (завданням).** Головною метою функції контролю є блокування відхилень діяльності суб'єкта управління від заданої управлінської програми, а у разі виявлення аномалій – приведення управлінської системи в стійкий стан за допомогою всіх наявних регуляторів.

Виконувати функцію контролю належить від початку формулювання цілей і завдань, від самого початку створення організації, установи. Без дієвого контролю значно ускладнюється діяльність будь-якої управлінської структури, керівника. Реалізація планів, які ставить перед собою організація, через різні обставини може бути ускладнена, а тому контроль необхідний з таких причин:

- 1) *через фактор невизначеності;*
- 2) *для запобігання виникненню кризових ситуацій.* Ефективний контроль повинен забезпечувати виявлення проблем і можливість корегування дій до того, як ці проблеми зможуть перерости в кризу. Тобто необхідно вчасно фіксувати помилки і виправляти їх до того, як вони стануть на перешкоді досягнення цілей організації;

- 3) *для підтримки успіху.* Визначивши, які саме аспекти діяльності сприятимуть успіху, можна їх потім відповідним чином стимулювати [71, с. 116].

Проблема контролю у державному управлінні тісно пов'язана з новими явищами в самому суспільстві, усвідомленням ролі держави та органів влади. Під час політичних, економічних і соціальних змін, що відбуваються в Україні, стає очевидною потреба у нових підходах до здійснення контролю в державному управлінні і його призначення. Він повинен відігравати не лише відображаючу, фіксуючу роль, а й, безумовно, регулятивну. Контрольна функція має здійснюватись у поєднанні з іншими формами та методами державного управління, зумовлюючи їхній зв'язок. Контроль – не самоціль, він виявляє і створює умови для правового і виконавчого

механізму, що запобігає незаконній діяльності управлінського апарату.

Контроль є ніби вторинною управлінською функцією, особливістю якої є те, що, займаючи в управлінському процесі специфічне місце, вона водночас нерозривно пов'язана з реалізацією інших функцій державного управління. Вторинність, похідність функції контролю виражається в тому, що він торкається діяльності, що існує поза і незалежно від його існування. Утім, тією чи іншою мірою контроль здійснюють усі суб'єкти державного управління, оскільки в межах своєї компетенції контролюють виконання прийнятих рішень, дотримання законодавства в діяльності всієї системи, окремої галузі чи структурної управлінської ланки. Такий контроль може стосуватись як внутрішніх, так і зовнішніх аспектів управлінської діяльності.

Сьогодні в Україні, за неповними даними, діють близько ста органів виконавчої влади, що здійснюють функції контролю, нагляду. Державний спеціалізований контроль (нагляд) здійснюється за дотриманням 33-х основоположних блок-постів чинного законодавства і у п'яти сферах державного управління (економіка, екологія та охорона навколишнього природного середовища, соціальна сфера, охорона правопорядку і боротьба зі злочинністю, оборона і державна безпека) [104].

З переходом до багатопартійності стає звичним явищем прихід до влади політичних сил різного ідеологічного спрямування. У такій ситуації влада не повинна порушувати чинне законодавство, отже, функція контролю набуває надзвичайно актуального звучання. Особливо гостро це питання стоїть в умовах економічної та політичної нестабільності, для якої характерна системна криза законності.

Отже, контроль – не надзвичайний захід, а невід'ємна частина організаційної роботи, складовими елементами якої є вироблення і прийняття рішення, технологія і механізм організації його виконання й перевірка кінцевого результату. Головне призначення контролю, його дієвість спрямовані на побудову демократичного суспільства, публічності та відкритості влади. Суспільство має контролювати апарат державного управління, що підвищує відповідальність останнього перед громадянами за свої рішення, шляхи їх здійснення та кінцеві результати.

Контрольна діяльність ґрунтується на таких **принципах**, як: об'єктивність, дієвість, оперативність, універсальність, гласність, систематичність (постійність), ефективність.

Ефективність контролю залежить від повноти виконання суб'єктом контролю основних вимог, зокрема, контроль має:

- здійснюватися безперервно, регулярно та систематично;
- бути своєчасним за терміном здійснення, сумлінним і повним в охопленні об'єкта контролю;
- бути оперативним, дійовим і гласним;
- мати загальний характер – повинен бути невід'ємною частиною по-

садових обов'язків кожного керівника;

- форми і методи контролю повинні мати різнобічний характер: перевірки вищестоящими органами нижчестоящих, письмові звіти, контрольні журнали, картотеки, наради, засідання тощо [77].

До контрольної діяльності висувається цілий ряд вимог, зокрема вона має бути:

- підзаконною, тобто контроль повинен здійснюватися тільки в рамках конкретних нормативних приписів;

- всебічною, тобто охоплювати найбільш важливі питання, поширюватися на всі служби і структури підконтрольних органів;

- глибокою, тобто перевірки повинні підлягати не тільки ті підрозділи, результати діяльності яких недостатні, а й ті, що мають добрі результати. Ця вимога дозволяє виявляти і поширювати передовий досвід, запобігати помилкам та упущенням;

- об'єктивною, тобто виключати упередженість;

- гласною, тобто її результати мають бути відомі підконтрольному об'єкту;

- результативною (дійовою). Ця діяльність не може обмежуватися виявленням фактичного стану справ. Вона має супроводжуватися конкретними заходами з усунення недоліків [49, с. 662–663].

Самостійність контрольної функції дає можливість виокремити її з-поміж інших функцій державного управління і, залежно від виділення певних її характеристик, класифікувати на певні види.

Види контролю

За ознакою об'єктів контрольної діяльності контроль може бути *зовнішнім і внутрішнім*.

Зовнішній контроль – надвідомчий контроль з боку виборних органів державної влади, спеціалізованих органів та громадськості за законністю в організаційно непередбачених їм об'єктах, який в основному стосується одного з аспектів їх діяльності. Цей вид контролю здійснюється у таких формах: *конституційний, парламентський, президентський, судовий, фінансовий, громадський та прокурорський нагляд*.

Спільними для цих видів контролю є мета та об'єкт – діяльність органів виконавчої влади, а різниця полягає у завданнях, що стоять перед ними, формах і методах здійснення, а також у кінцевих результатах.

У загальному характері існують відмінності між цими видами контролю. Якщо судовий контроль спрямований на охорону, захист суб'єктивних прав, які можуть бути порушені застосуванням незаконного нормативно-правового акта, то конституційний, парламентський контроль, прокурорський нагляд мають на меті охорону переважно авторитету закону, об'єктивного правопорядку. Таким чином, судовий контроль розрахований на

силу заінтересованості кожного окремого громадянина у недопущенні порушень його законних прав. Контроль конституційний, парламентський, прокурорський передбачає заінтересованість відповідних органів у підтриманні правопорядку загалом.

Необхідність надвідомчого контролю виникає при реалізації окремої функції державного управління або у випадках вирішення питань, що стосуються декількох галузей управління. Його здійснюють органи, наділені спеціальною контрольною компетенцією або спеціально утвореними державними інспекціями. У нашій країні діє складна система контрольних органів у сфері державного управління. Її суб'єкти відзначаються різною структурно-організаційною формою і правовим статусом у системі органів державної влади.

Конституційний контроль. Існування конституції ще не гарантує демократичного розвитку суспільства та правової держави. Для цього необхідно створити ефективний та стабільний механізм її охорони та захисту, за допомогою якого можна забезпечити відповідність діяльності державних інститутів вимогам основного закону. Регулювання діяльності державних органів конституцією полягає у встановленні обмежень державної влади як такої; встановленні таких меж, які не могли б бути подолані ніякими засобами, в тому числі й формально легальними. Йдеться про ті права та свободи людини та громадянина, що у літературі дістали назву природних [23, с. 82].

Конституційний контроль – перевірка конституційності нормативно-правових актів, дій органів публічної влади та офіційне нормативне тлумачення конституції та законів.

У світовій практиці найбільш концентрують та уособлюють у собі контрольну функцію органи конституційної юстиції. Вони є вищою формою спеціалізованої контрольної діяльності, мають спеціалізований предмет контролю та реалізують свою функцію через особливий механізм захисту конституції. Основним видом конституційної юстиції є *конституційні суди*, завданням яких є здійснення конституційного контролю як самостійного наряду державно-владної діяльності. Необхідною умовою реалізації цієї важливої функції є особливий статус цього органу державної влади, який гарантує всім суддям захист від посягань інших гілок влади, контроль за діяльністю яких покладений на конституційний суд у цілому. Конституційні суди включають у себе риси як контрольної, так і судової влади, а тому мають комплексний характер. Саме тому вони займають особливе місце в системі державної влади, відмінне від судової влади, – їм притаманна найвища контрольна державна діяльність. Такий підхід дає підстави виділити конституційні суди в особливий та самостійний вид – державний орган конституційного контролю.

Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції, надійною гарантією забезпечення конституційного контролю в державі [57]. Його завданням є забезпечення відповідності законів та інших право-

вих актів Президента України, органів законодавчої та виконавчої влади Конституції України. Не відмінюючи загальносудового захисту Конституції, конституційного режиму органами правосуддя, він діє за принципом: немає нікого, хто був би вищий від Основного Закону. Закон «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р. визначив дві основні сфери застосування конституційної юрисдикції – перевірка конституційності нормативно-правових актів (конституційний контроль) і офіційне нормативне тлумачення Конституції України та законів. Це означає, що сформульовані Конституційним Судом пояснення змісту положень Основного Закону та законів є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами, незалежно від того, погоджуються вони з таким розумінням приписів відповідних актів чи ні. Закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом рішення про їх неконституційність.

Таким чином, відповідно до Закону про Конституційний Суд України контрольні функції у сфері державного управління реалізуються Конституційним Судом при розгляді справ про конституційність актів вищого органу в системі органів виконавчої влади – Кабінету Міністрів (п. 1 ст. 13); розгляді конституційних подань (статті 40–41); розгляді конституційних звернень (статті 42–43) [49, с. 670].

До конституційних санкцій, тобто несприятливих наслідків для суб'єкта управління, належать такі:

- скасування або призупинення дії актів державної влади, місцевого самоврядування;
- дострокове припинення повноважень органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи їх посадових осіб;
- визнання недійсним юридично значущого результату;
- скасування результатів голосування;
- процесуальні санкції, зазначені в регламентах;
- визнання поведінки неконституційною [74, с. 51].

Парламентський контроль. Особливого значення в правовій демократичній державі набуває парламентський контроль – **форма державного контролю за діяльністю уряду з боку законодавчого органу**. Світовий досвід свідчить, що без дійового парламентського контролю існування правової держави є сумнівним. Визначена в основних законах контрольна компетенція законодавчих органів реалізується не тільки безпосередньо парламентами, а й створеними ними органами. Відповідна діяльність парламентів та їх структур набуває різноманітних форм залежно від форми державного правління.

Здійснення парламентського контролю в Україні закріплено в положеннях Конституції, згідно з якими передбачено відповідні структури та їх законодавчу регламентацію. Верховна Рада України має низку спеціальних контрольних органів, що дає змогу тримати руку на пульсі соціально-політичного життя держави. До її повноважень належить контроль за діяль-

ністю Кабінету Міністрів, контроль за використанням одержаних Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом, затвердження та контроль за виконанням Державного бюджету [27, с. 31]. Крім того, парламент тримає під своїм контролем загальнонаціональні програми економічного, соціально-культурного розвитку та охорони навколишнього середовища, затверджуючи їх в установленому порядку.

Контроль парламенту реалізується через *інвеституру* – процедуру отримання довіри урядом через затвердження парламентом складу уряду та урядової програми. Відповідне рішення приймається абсолютною більшістю депутатських голосів. Інвеститура є неодмінною умовою для отримання членами новопризначеного уряду дозволу приступити до виконання своїх обов'язків. В Україні схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України відповідно до п. 11. ст. 85 Конституції належить до повноважень Верховної Ради України. Крім цього, парламент періодично заслуховує звіти уряду та вищих посадових осіб держави. Вотум недовіри – можливий результат контролю самого парламенту. Стаття 87 Конституції встановлює порядок визначення відповідальності Кабінету Міністрів України.

Парламентський контроль, незалежно від того, яке місце він посідає в діяльності того чи іншого парламенту, має давню історію. Його здійснює передусім сам законодавчий орган на пленарних засіданнях, а також постійні комітети та депутати. Крім того, парламент може створювати спеціальні слідчі комісії. В Конституції України ці форми контролю об'єднано короткою формулою в статті 85: Верховна Рада «здійснює парламентський контроль у межах, визначених цією Конституцією».

Однією з форм парламентського контролю за урядовою діяльністю є *інтерпеляція* – притягнення уряду до політичної відповідальності. Інтерпеляція – це сформульована одним або групою депутатів і подана у письмовій формі вимога (офіційний запит) до окремого міністра чи глави уряду дати пояснення з приводу суспільно важливого конкретного питання або загальної політики. Від звичайного запиту вона відрізняється передусім процедурою внесення і правовими наслідками. Інтерпеляція вноситься на пленарному засіданні парламенту. Звичайно вимагається велика кількість підписів під її текстом, установлюються жорсткі строки її подання та обговорення. Текст інтерпеляції заздалегідь розсилається депутатам та уряду. У пояснювальній записці до тексту інтерпеляції зазначаються її причини і пропонуються строки відповіді уряду. За інтерпеляцією настає відповідь глави уряду чи міністра, обговорення і прийняття рішення шляхом голосування. Обговорення відповіді може спричинити загальні дебати про довіру уряду. Незадовільна оцінка парламентом відповіді, висловлення недовіри чи осуду дій можуть спричинити відставку міністра чи уряду в цілому. Можливе також створення слідчої комісії. Уряд, зі свого боку, діючи через главу держави, може ініціювати розпуск парламенту. Інтерпеляція є дієвим засобом контролю за діяльністю уря-

ду з боку опозиції.

У багатьох парламентах світу щотижня надається час для усних запитань депутатів членам уряду (т. зв. **«час запитань»**). В Україні регулярне інформування Кабінетом Міністрів України народних депутатів України з актуальних проблем соціально-економічного розвитку, внутрішньої і зовнішньої політики відбувається під час «Години запитань до Уряду». Ця процедура проходить щотижнево у дні проведення пленарних засідань Верховної Ради України і транслюється у прямому ефірі першими загальнонаціональними каналами телебачення і радіомовлення. День, тривалість та порядок проведення «Години запитань до Уряду» визначається Регламентом законодавчого органу. У її проведенні бере участь Кабінет Міністрів у повному складі, крім тих його членів, які не можуть бути присутніми з поважних причин.

«Година запитань до Уряду» проводиться з метою: а) регулярного інформування народних депутатів і громадян України з актуальних питань соціально-економічного та культурного розвитку, про стан виробництва, внутрішньої і зовнішньої політики держави; б) про стан додержання Кабінетом Міністрів України вимог Конституції, виконання законів України, постанов Верховної Ради; в) вироблення пропозицій щодо правового врегулювання діяльності Уряду, центральних і місцевих органів виконавчої та судової влади, органів місцевого самоврядування; г) зміни чинного законодавства, його доповнення та підготовки проектів нових законодавчих актів.

Під час проведення «Години запитань до Уряду» члени Кабінету Міністрів відповідають на запитання народних депутатів, представників депутатських фракцій, які можуть заздалегідь письмово повідомити урядовців про запитання, які їм буде поставлено. При цьому порушуватися можуть лише питання, що належать до компетенції Кабінету Міністрів та центральних органів виконавчої влади.

Після обговорення кожного питання парламентом приймаються необхідні рішення, у т. ч. може бути прийнята окрема постанова в порядку контролю за діяльністю Уряду з відповідними висновками і пропозиціями щодо персональної відповідальності окремих членів Кабінету Міністрів України.

Окремого розгляду потребують існуючі форми парламентського контролю за витрачанням державних коштів, тобто за виконанням урядом державного бюджету. У багатьох країнах установлено порядок, за яким інформація про загальний фінансовий стан передається урядом до постійного комітету з фінансово-бюджетних питань. Окрім інформації загального характеру, ці комітети можуть збирати більш конкретні відомості про виконання державного бюджету.

Водночас майже у всіх країнах перевірка державних витрат та ряд інших дій у фінансово-бюджетній сфері здійснюється спеціальними органами, відокремленими від уряду. Їх діяльність не тільки доповнює відповідну

роботу самого законодавчого органу та його структур, а й додає їм більш конкретного змісту. Найчастіше ці органи називаються **лічильними (рахунковими) палатами**, і їх склад формується парламентом або за його участю. Так, в Україні таким органом парламентського контролю за використанням коштів Державного бюджету є *Рахункова палата* (ст. 98 Конституції), Голова та члени якої призначаються та звільняються Верховною Радою. У разі виявлення порушень або зловживань Верховна Рада може поставити питання про політичну відповідальність Кабінету Міністрів у цілому або конкретного члена уряду.

Характерно, що в окремих країнах Східної Європи та тих, що утворилися на теренах колишнього СРСР, відповідні органи здійснюють контроль не тільки за виконанням бюджету, а й за управлінням об'єктами державної власності.

Ще однією формою парламентського контролю за урядом можна вважати діяльність інституту *омбудсменів (народних правозахисників)* – спеціальних посадових осіб, до компетенції яких входить вирішення проблем, що виникають у відносинах між приватними особами та органами публічної влади, розгляд скарг на їх діяльність.

Важливим напрямом роботи омбудсмена є захист прав і свобод людини, з одного боку, а з іншого – він покликаний контролювати дії всіх гілок влади та посадових осіб різних рівнів, аби запобігти порушенню ними прав людини шляхом розгляду скарг громадян на дії тих чи інших органів або посадових осіб, що призвели до порушення прав і свобод людини і громадянина. Відносини омбудсмена з органами виконавчої влади визначаються головним чином розслідуванням скарг на дії міністерств, відомств чи окремих державних службовців. У процесі розгляду справ у зв'язку зі скаргами органи виконавчої влади зобов'язані надати повну інформацію про юридичні підстави прийнятих ними тих чи інших рішень, вирішення окремих питань. У рамках здійснення контрольної діяльності омбудсмен може також самостійно ініціювати розслідування.

Особливість статусу омбудсмена – незалежність у здійсненні своїх функцій, адже він не належить до жодної з гілок влади, а є органом *sui generis* (особливого роду, з унікальним статусом), і діє лише йому притаманними засобами та методами. Омбудсмен, як правило, за власною ініціативою здійснює перевірки щодо законності і правильності управлінських актів, процедур їх прийняття, дій відповідних посадових осіб.

Уперше інститут омбудсмена (*justitieombudsman*) було запроваджено у Швеції Конституцією 1809 року, аби контролювати з боку суспільства законодавчу, виконавчу і судову влади. В 1919 р. посада омбудсмена запроваджена у Фінляндії, в 1952 р. – у Норвегії, в 1953 р. – у Данії. А з часом цей правовий інститут знайшов своє місце в державно-правовій практиці більш ніж п'ятдесяти країн світу, у тому числі й України. Введення інституту Уповноваженого Верховної Ради з прав людини є новацією у державно-правовій системі захисту прав і свобод людини в нашій країні та важ-

ливим кроком на шляху створення в Україні громадянського суспільства європейського зразка. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина (ст. 101 Конституції). У разі виявлення порушень прав і свобод людини органами влади Уповноважений має право направляти у відповідні компетентні органи акти реагування на такі порушення. Водночас, він не може здійснювати фактичні дії щодо відновлення порушених прав і свобод людини. Можна сказати, що омбудсмен сьогодні сприймається як своєрідний посередник між особою та органами публічної влади, який розслідує скарги і запобігає зловживанням з боку останньої.

Президентський контроль. Цей вид контролю полягає у своєчасному відстеженні невідповідностей і недоліків, у діяльності органів виконавчої влади, підготовці матеріалів та пропозицій Главі держави щодо усунення різного роду негативних тенденцій в управлінській діяльності, виявленні чинників, що їх породжують, вжитті заходів щодо запобігання і негативним явищам і недопущення їх у майбутньому [46].

Частина контрольних функцій Президента України реалізується через Раду національної безпеки і оборони України, яку він очолює. Цей орган координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Його рішення вводяться в дію Указами Глави держави і є обов'язковими до виконання органами виконавчої влади. Кабінет Міністрів забезпечує виконання зазначених рішень.

Окремі контрольні функції щодо органів виконавчої влади здійснює Секретаріат Президента України. Зокрема, у структурі Секретаріату введено посаду заступника Глави Секретаріату – Уповноваженого Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України [88], функцією якого є здійснення контрольної функції щодо зазначеного центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. Головна служба з питань діяльності правоохоронних органів Секретаріату Президента України є важливим елементом у системі президентського контролю за діяльністю правоохоронних органів й, насамперед, тих, що мають військові формування й спеціальні підрозділи.

Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим здійснює відповідні контрольні-моніторингові функції щодо органів виконавчої влади Автономії. Зокрема, цей державний орган вживає заходів щодо забезпечення належного виконання актів законодавства України Радою міністрів АРК, районним державними адміністраціями в АРК; аналізує нормативно-правові акти Ради міністрів АРК щодо їх відповідності Конституції та законам України і в разі потреби вносить пропозиції про зміни, скасування або зупинення їх дії; аналізує практику діяльності органів виконавчої влади АРК, інформує Президента з цього питання [97].

У разі невідповідності Конституції, чинному законодавству Президент

скасовує чи призупиняє дію актів Кабінету Міністрів України, скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим, розпорядження голів місцевих державних адміністрацій. Зупинення дії акта Кабінету Міністрів Президентом на підставі ст. 106 Конституції України має наслідком зупинення вчинення будь-якими органами, особами дій, спрямованих на виконання зупиненого акта Уряду, здійснення повноважень, визначених Законом «Про Кабінет Міністрів України».

Судовий контроль. Особливе місце в системі контролю за органами виконавчої влади належить судовому контролю. Адже залишити без належного судового контролю сферу адміністративної діяльності державних органів не можна, оскільки вона зачіпає інтереси всього суспільства, держави і громадян, і ці інтереси повинні бути збалансовані чинним законодавством [21, с. 34].

Судовий контроль – це заснована на законі діяльність судів щодо перевірки правомірності актів і дій органів виконавчої влади, їх посадових осіб із застосуванням, якщо виникає необхідність, правових санкцій [49, с. 669].

Конституція України, визначивши головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини, істотно змінила роль і місце суду в системі державних органів, поширила його юрисдикцію на всі правовідносини, що виникають у державі. Основний Закон гарантує широку систему правового захисту від будь-яких дій чи бездіяльності державних органів. До Конституції як одне з основних прав громадян було включено всеохоплюючу гарантію права звертатися до суду. Стаття 55 гарантує право громадянина на оскарження в суд та захист його порушених прав у суді. На практиці ця конституційна норма реалізується через систему судів та інстанції апеляційного та касаційного рівнів.

Судовий контроль в Україні має непрямий характер, оскільки контролюється не законність самих законів, а законність нормативно-правових актів, які базуються на законах, та законність дій службових осіб, які виконують ці закони.

Судовий контроль за законністю у сфері виконавчої влади здійснюється у двох формах. Перша – це діяльність суду щодо вирішення адміністративних справ, що пов'язана з перевіркою законності нормативно-правових актів органів влади на підставі звернень заінтересованих осіб. Судові рішення при цьому скасовують чи змінюють незаконні управлінські акти або відмовляють у визнанні юридичної сили за актами, що суперечать чинному законодавству.

Суть другої форми зводиться до того, що судовий контроль за законністю актів (дій) органів влади має місце у випадках, коли законність акта чи дії не є спеціальним предметом судового розгляду, а досліджується, перевіряється у зв'язку з вирішенням віднесених до компетенції суду кримінальних, інших судових справ, при розгляді яких судам доводиться оцінювати дії чи бездіяльність органів управління з точки зору їхньої відповід-

ності законодавству.

Таким чином, судовий контроль має ту особливість, що здійснюється у сферах, недосяжних для деяких інших видів контрольно-наглядової діяльності. Формальним наслідком непрямого контролю, що здійснюється судом, є окремі ухвали та подання, що приймаються судовими органами (суддею). Залишення службовою особою без розгляду окремої ухвали суду чи подання судді або невжиття заходів до усунення вказаних у них порушень закону, так само, як і несвоєчасна відповідь, тягнуть за собою адміністративну відповідальність. Якщо суд виявив у діях службової особи ознаки злочину, він повинен повідомити про це прокурора або порушити кримінальну справу.

Важливим призначенням (функцією) судової влади у правовій державі є захист прав і свобод людини. Судова влада має контролювати законність дій публічної влади, розглядаючи й вирішуючи претензії (скарги) громадян та їх організацій (юридичних осіб) щодо актів (дій) органів влади та їхніх посадових осіб. Вирішуючи спори про право та юридично значимі конфлікти, що виникають між різними суб'єктами (фізичними та юридичними особами), вони підтримують і зміцнюють у суспільстві стан законності, утримують органи публічної влади у визначених Конституцією, іншими законами рамках їх діяльності.

Отже, зміст судового контролю як способу забезпечення законності полягає: 1) в оцінці судом правомірності дій органів управління; правомірності дій їх посадових осіб, правомірності прийнятих нормативних актів і рішень; 2) у викритті порушень законності, обмеження прав громадян і організацій, підприємств, установ; установленні причин порушень; 3) вжитті заходів відносно порушених прав і заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, які припустилися порушення законності [49, с. 671].

Як показує світовий досвід, звернення громадян до суду з претензіями до представників державних та муніципальних органів становлять чи не найбільшу частину конфліктів, що розглядаються судами адміністративної юстиції. Адміністративна юстиція – це комплексний правовий інститут, який регулює (визначає) особливий порядок розгляду та вирішення спорів публічно-правового характеру, що є безпосереднім результатом виникнення специфічної конфліктної ситуації між громадянським суспільством та державою, за якого судові чи інші уповноважені на те державні органи розглядають скарги на дії чи бездіяльність органів публічної влади й виносять обов'язкове для них рішення. Адміністративна юстиція є своєрідною формою судового захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку органів публічної влади та їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій.

Адміністративна юстиція була започаткована у Франції 1799 р. утворенням Державної ради і сьогодні зайняла автономне місце в традиційній системі судочинства. Існує дві системи адміністративної юстиції: а) мо-

дель країн англо-саксонської правової сім'ї, де адміністративна юстиція здійснюється загальними судами (Велика Британія, США); б) модель, притаманна країнам з континентальною (романо-германською) системою права, де адміністративна юстиція здійснюється спеціалізованими судами (Болгарія, Італія, Німеччина, Франція). На відміну від загальних судів, органи адміністративної юстиції мають право не тільки анулювати адміністративний акт на підставі перевищення повноважень, порушення компетенції або неправильного застосування закону, а й вимагати від органу влади прийняття певного акта. Крім того, приймаються рішення, які констатують факт, що має правове значення; рішення про надання певних цінностей та ін.

В Україні на основі урахування досвіду багатьох демократичних країн, також створено систему адміністративних судів – ланки спеціалізованих судів, що забезпечують розгляд претензій громадян до діяльності чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень (адміністративних справ). Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства юрисдикція цих судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім конституційно-правових. Вони приймають до розгляду не тільки позови громадян до державних органів, а й окремі спори між адміністративно-територіальними одиницями (наприклад, між територіальними громадами або містами), а також усі спори, що торкаються прав державних та муніципальних службовців.

Створення загальних адміністративних судів України сприятиме реалізації ідеї незалежного органу для забезпечення дійового контролю у сфері державного управління та дасть змогу гармонізувати юридичну практику з європейськими країнами.

Фінансовий контроль. Важливе місце у сфері державного управління посідає фінансовий контроль. Контрольна фінансова діяльність має загальний для всіх галузей і секторів управління характер (наприклад, податковий, фінансовий контроль) або ж здійснюється в складі відповідних державних органів, скажімо, в галузі економіки чи у соціально-культурній сфері.

Основними його завданнями є здійснення контролю за фінансово-господарською діяльністю, цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів та коштів централізованих і децентралізованих фондів, збереженням державного майна, економним використанням матеріальних і фінансових ресурсів, за виконанням запланованих завдань, правильністю ведення бухгалтерського обліку, а також виявлення відхилень від прийнятих стандартів управління фінансовими ресурсами та державною власністю, усунення фактів порушення фінансової дисципліни, заподіяння збитків, безгосподарності й марнотратства, перекручення звітності на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери управління міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Об'єктом фінансового контролю є всі господарські операції, що здійснюються з використанням коштів, цінних паперів та інших розрахунків.

Відповідно до Конституції суб'єкти контролю можна умовно поділити на дві підсистеми: а) за ознаками ініціювання; б) здійснення контролю [119]. До контролюючих суб'єктів першої підсистеми належать: громадяни України, Президент, Верховна Рада, Кабінет Міністрів та інші органи виконавчої влади, Конституційний та інші суди, органи прокуратури, органи місцевого самоврядування, політичні та громадські об'єднання, засоби масової інформації. Їх особливістю є те, що зазначені суб'єкти виступають як ініціатори, так і виконавці контролю.

До контролюючих суб'єктів другої підсистеми можна віднести такі три групи: керівники, головні бухгалтери та інші посадові особи; ревізійні комісії та органи відомчого контролю; органи незалежного фінансового контролю (аудитори та аудиторські фірми) [65, с. 92].

Бюджетним кодексом України передбачено два типи фінансового контролю: *внутрішній* та *зовнішній*. Внутрішній контроль призначений для гарантування того, що органи виконавчої влади виконують покладені на них функції ефективно, а їхня фінансова звітність є правильною та відповідає нормам законодавства та встановленим правилам. У більшості країн такий внутрішній контроль сфокусовано на питаннях розподілу витрат, процедурах бухгалтерського обліку та фінансових звітах. Зокрема, внутрішній контроль здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу безпосередніми розпорядниками бюджетних коштів, повинен забезпечувати:

1) постійну оцінку достатності та відповідності діяльності бюджетної установи вимогам внутрішнього фінансового контролю;

2) оцінку діяльності на відповідність результатів установленим завданням та планам;

3) інформування безпосереднього керівника установи про результати кожної перевірки (оцінки, розслідування, вивчення чи ревізії), проведеної підрозділом внутрішнього фінансового контролю.

За організацію ефективної системи внутрішнього контролю органу державної влади відповідає його керівник. Внутрішній контроль здійснюється також через Держказначейство та Головних розпорядників коштів.

Зовнішній державний фінансовий контроль здійснюється у **формах**:

а) ревізій: фінансово-господарської діяльності; використання бюджетних коштів; окремих напрямів фінансово-господарської діяльності; фінансово-господарської діяльності підприємств державного сектора економіки; погашення та цільового використання кредитів, наданих під гарантію Кабінету Міністрів України; використання позик міжнародних фінансових інституцій (МВФ, МБР, Світового банку тощо); місцевих бюджетів;

б) перевірок: державних закупівель на підприємствах державного сектора економіки;

в) аудиту: державного фінансового аудиту; аудиту виконання бюджету; аудиту на відповідність вимогам; аудиту господарської діяльності;

г) дослідження внутрішнього контролю, внутрішнього аудиту та стану контрольно-ревізійної роботи в міністерствах, інших центральних органах

виконавчої влади.

Ревізія – це спосіб документального контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємств, установ, організацій, додержанням законодавства з фінансових питань, вірогідністю обліку і звітності, спосіб документального виявлення нестач, розтрат, привласнень і крадіжок коштів і матеріальних цінностей, запобігання фінансовим зловживанням. Ревізії можуть здійснюватись як за власною ініціативою державної контрольно-ревізійної служби (не частіше одного разу на рік), так і за дорученням правоохоронних органів (у будь-який час, у випадках, передбачених законом). Результати ревізії оформлюються шляхом укладання акта, а перевірки – довідки або доповідної записки. Органи державної контрольно-ревізійної служби мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення у сфері фінансової діяльності, а також право безпосереднього обстеження та з'ясування питань на підприємствах, установах та організаціях, де проводиться перевірка чи ревізія. У разі потреби всебічного контролю та отримання додаткових даних про об'єкт, що перевіряється, вони можуть вимагати проведення інвентаризації основних фондів, товарно-грошових цінностей, грошових коштів і розрахунків. У випадках, передбачених законодавством, зазначена служба має право накладати на керівників та інших посадових осіб підприємств, установ і організацій адміністративні стягнення, а також застосовувати до них фінансові санкції.

Аудит – системний процес отримання та оцінки об'єктивних даних про економічні дії та процеси, що відбуваються на об'єкті, їх відповідності певному критерію та доведення наслідків перевірки до заінтересованих користувачів. Його метою є:

- забезпечення влади незалежними свідченнями щодо економічності, ефективності та результативності здійснюваної політики;
- забезпечення влади незалежними гарантіями щодо достовірності індикаторів про роботу перевірених організацій;
- визначення сфер діяльності, у яких робота виконується неналежним чином;
- виявлення прикладів «кращої практики» та їх опис з метою акцентування уваги уряду та перевірених організацій.

Головною функцією аудиту є контроль за дотриманням органами державної влади законодавства країни у сфері бюджетно-фінансових питань. За наслідками аудиту виробляються конкретні рекомендації щодо виправлення допущених прорахунків і помилок, помилково ухвалених рішень. Аудит є необхідним для ухвалення рішень про укладання договорів, про придбання і продаж цінних паперів, видачу позик. Адже для прийняття важливих рішень у фінансовій сфері органам виконавчої влади необхідна достовірна інформація, що ґрунтується на фінансовій звітності.

Фінансовий контроль поширюється на всі галузі і сфери державного управління. Відповідно, його система включає органи виконавчої та законодавчої гілок влади та інші органи державної влади. Зокрема, парла-

ментський фінансовий контроль здійснює Рахункова палата Верховної Ради України – постійно діючий вищий орган державного фінансово-економічного контролю. Загальний контроль за фінансово-кредитними відносинами в державі здійснюють Кабінет Міністрів та Міністерство фінансів. Фінансовий контроль з боку виконавчої влади здійснюють: Міністерство фінансів України, Головне контрольно-ревізійне управління, Державне казначейство, Державна податкова адміністрація, Державна митна служба, відомчі органи фінансового контролю, а також Фонд державного майна та Національний банк України.

Рахункова палата відповідно до чинного законодавства здійснює контроль за законністю, доцільністю та ефективністю використання державних коштів, проводить аналіз виконання державного бюджету України в цілому, експертизу проектів нормативних актів, що стосуються державних коштів України [68]. Про результати контролю Рахункова палата інформує Верховну Раду, Президента, Кабінет Міністрів, а через засоби масової інформації – громадян України.

Відповідно до Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» завданням цієї служби є здійснення державного контролю за цільовим та ефективним витрачанням державних коштів та державної власності, матеріальних цінностей, їх збереженням, станом і правильністю бухгалтерського обліку, достовірністю фінансової звітності в міністерствах, відомствах, державних комітетах, державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які одержують кошти всіх рівнів і державних валютних фондів, розроблення пропозицій щодо усунення виявлених недоліків та порушень і запобігання їм на майбутнє. Контрольно-ревізійні підрозділи, що створюються і функціонують як самостійні структурні підрозділи в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, а у разі потреби – в органах, що належать до сфери їх управління і становлять єдину контрольно-ревізійну службу відповідного міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади.

Розпорядженням Кабінету Міністрів затверджуються основні напрями контрольно-ревізійної роботи ГоловкиРУ на відповідний рік. З метою запобігання дублюванню численних відомчих перевірок існує практика складання річних планів, погоджених з ГоловкиРУ та його підрозділами на місцях. Лише за наказом міністра в окремих випадках можуть проводитися позапланові ревізії та перевірки.

Законом «Про державну податкову адміністрацію України» регулюється структура і діяльність податкових органів у сфері фінансового контролю. Державна податкова служба здійснює контроль за правильністю обчислення і сплати обов'язкових платежів до бюджету, за дотриманням податкового законодавства, порядком заняття індивідуальною трудовою діяльністю, а також приймає нормативні та методичні документи з питань оподаткування, бухгалтерського обліку і звітності на виконання відповідних законодавчих актів. Державні податкові адміністрації мають право

застосовувати до підприємств, установ, організацій і громадян фінансові санкції, а також накладати адміністративні штрафи. У разі виявлення під час здійснення контрольних функцій неправомірних дій зазначених об'єктів, що свідчать про злочинну діяльність або створення умов для неї, вони зобов'язані передати інформацію з цих питань органам з боротьби із організованою злочинністю.

Закон України «Про банки і банківську діяльність» визначає правові засади діяльності банківської системи, а також контрольну функцію Національного банку України, що здійснює контроль за дотриманням банками банківського законодавства, економічних нормативів та власних нормативних актів. На Національний банк покладено функції впровадження єдиної державної політики в галузі грошового обігу, кредиту, зміцнення національної грошової одиниці, координації банківської системи в цілому, тобто здійснення контролю у проведенні цієї політики. Органи банківської системи здійснюють також контроль у сфері валютного контролю.

Підсумовуючи вищевикладене, можна виділити *загальні риси*, притаманні фінансовому контролю: він здійснюється з метою захисту інтересів держави спеціально визначеними державними органами, наділеними державно-владним повноваженнями, в межах їхньої компетенції; взаємини між органами, які здійснюють фінансовий контроль, і тими, що перевіряються, мають субординаційний характер; рішення про застосування відповідного різновиду контролю приймають компетентні посадові особи контрольного органу зі своєї ініціативи або за дорученням правоохоронних органів; органи, що здійснюють контроль (їх посадові особи), у випадках, передбачених законодавчими актами, можуть накладати адміністративні стягнення, адміністративні штрафи, застосовувати відповідні фінансові та інші санкції у випадках, у розмірі і в порядку, передбачених законом; органи, які здійснюють контроль, співпрацюють (взаємодіють) між собою, іншими органами, що здійснюють державний контроль, і правоохоронними органами; користувачами результатів ревізій і перевірок є як самі особи, так і власники, що перевіряються (органи, уповноважені власником), правоохоронні органи [15].

Громадський контроль. Важливу контрольну функцію у розвинених демократіях відіграє громадський контроль. Від рівня його впливу на суспільно-політичне життя та на органи публічної влади зокрема – можна визначити рівень демократичності тієї чи іншої країни. Світова практика показала, що громадський контроль є невід'ємною частиною громадянського суспільства, а його відсутність чи мінімальний вплив указують на безправність основної маси населення перед свавіллям владних структур авторитарної системи.

Згідно зі статтею 38 Конституції України: «Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування». Така конституційна

норма передбачає як в теоретичному, так і в практичному контексті громадський контроль за органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, за діяльністю управлінського апарату, посадових і службових осіб.

Громадський контроль є одним із механізмів участі громадян в управлінні державними справами та контролю за діяльністю органів влади, важливий чинник забезпечення законності в сфері державного управління, без якого існування демократії неможливе. Як засіб забезпечення законності в діяльності виконавчо-розпорядчих органів громадський контроль суттєво відрізняється від усіх інших видів контролю. Ця відмінність полягає насамперед у тому, що всі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави. Тому їх контрольні повноваження, як правило, не мають юридично-владного змісту, а рішення за результатами перевірок мають рекомендаційний характер [49, с. 674].

Для громадського контролю характерною рисою є запобігання порушенням у сфері виконавчої влади за допомогою засобів суспільного впливу. Як і державний, громадський контроль базується виключно на правових засадах. Громадський контроль, без якого існування демократії неможливе, є важливим чинником забезпечення законності у сфері державного управління, механізмом участі громадян в управлінні державними справами.

Суб'єктами громадського контролю є: політичні партії, професійні союзи, молодіжні та інші громадські організації, органи самоорганізації населення, трудові колективи, збори громадян за місцем проживання, а також окремі громадяни, засоби масової інформації.

Своє право контролю над державними інституціями громадяни реалізують через різноманітні громадські об'єднання. У різних формах об'єднання громадян здійснюють громадський контроль за діяльністю органів влади (вибори, референдуми, громадські обговорення тощо), а також через структури громадянського суспільства.

Громадський контроль також здійснюють профспілки. Органи профспілок здійснюють контроль за дотриманням адміністраціями та власниками підприємств чи їх уповноваженими законодавства про працю, законодавчих та інших нормативних актів з питань соціального захисту та розмірів соціальних виплат. З цією метою профспілки беруть участь у розробці і перегляді правил, положень та інших нормативних актів з охорони праці і промислової санітарії, здійснюють контроль за створенням на підприємствах безпечних та здорових умов праці; здійснюють контроль за дотриманням суб'єктами господарської діяльності трудового, пенсійного та житлового законодавства; контролюють виконання заходів щодо забезпечення зайнятості працівників при їх звільненні за скороченням штатів, ліквідації чи реорганізації установи, організації, підприємства. Адміністрація зобов'язана розглядати приписи з усунення виявлених порушень законодавства про працю і профспілки та протягом установленого терміну

повідомити профспілку про результати розгляду. За ініціативою своїх членів та власною ініціативою профспілки мають право звернення до суду з позовом про захист трудових прав.

Важливим чинником громадянського суспільства є наявність вільних засобів масової інформації (ЗМІ) – своєрідної «четвертої влади». Їх роль зводиться не лише до здійснення комунікативних функцій між державою, суспільно-політичними інституціями та громадянами. Вони покликані реалізовувати надзвичайно важливу функцію громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. При цьому необхідною умовою функціонування мас-медіа є їх незалежність, насамперед, від владних структур.

У відкритому суспільстві своєрідним правилом є конструктивна опозиційність преси до влади, без чого вона не змогла б виконувати свою соціальну функцію. Опозиційність не у сенсі крайнього радикалізму, а в тому, щоб кожному дію владних структур розглядати під таким кутом зору: чи принесе вона користь пересічному громадянину, чи не порушить його конституційних прав і свобод. У країнах Заходу державні службовці користуються набагато меншими, ніж звичайні громадяни, правами захисту від звинувачень преси. Це допомагає кращому втіленню принципу відкритості влади, за яким усі питання, що цікавлять суспільство, повинні розглядатися повно і без побоювання [39], і відповідає функції преси як «сторожового пса демократії», «громадського контролера за діяльністю уряду».

ЗМІ мають забезпечувати можливість для висвітлення всіх існуючих у суспільстві точок зору, в тому числі, й шляхів розвитку держави. Тільки вільна дискусія може гарантувати становлення правового, демократичного суспільства.

Подібний стан речей в розвинутих демократіях є звичним явищем. Там вважають, що державні та громадські діячі мають змагатися зі своїми опонентами на «ринку ідей», а не на судових засіданнях, тому політик чи держслужбовець будь-якого рангу має бути готовим до того, що перебуватиме під постійним «пильним оком» громадськості. Для прикладу, в США не буває судових процесів, де позивачем виступив би державний чиновник, у Великій Британії для порушення справи проти засобу масової інформації потрібен дозвіл члена Верховного Суду, а в Швеції закон забороняє державним службовцям і бізнесовим структурам вимагати від ЗМІ матеріального відшкодування за завдані моральні збитки та відмовляє у праві на судовий захист у справах про наклеп [61]. Україні ще належить створити дійовий механізм, загальноприйнятий в цивілізованому світі, за якого преса могла б діяти як джерело неупередженої інформації на вільному «ринку ідей».

Прокурорський нагляд. Важлива і відповідальна роль у сфері державного управління, де приймаються рішення, вирішуються спори, оскаржуються дії посадових осіб, розв'язуються трудові, майнові, соціальні та інші життєво важливі питання, належить прокурорському нагляду. Прокуратура у механізмі державного контролю посідає особливе місце. Будучи

видом (частиною) державного контролю в цілому, прокурорський нагляд має широку сферу застосування, хоча його межі та повноваження весь час були і є предметом досліджень і суперечок законодавців, учених і практиків. З початком ринкових перетворень в Україні, а відповідно – зменшенням втручання держави у суспільні відносини та посилення ролі суду, деякі з них почали піддавати сумніву доцільність існування цієї функції прокуратури. Такий підхід частково дістав своє вираження і в Конституції України (п. 9 розд. XV «Перехідні положення»). Проте реальне життя свідчить, що потреба у нагляді за дотриманням законів сьогодні не тільки не зменшилась, а все більше зростає. У юридичній теорії та практиці ця функція визначається як *загальний нагляд прокуратури* [49, с. 681]. Загальний нагляд – це нагляд за виконанням законів виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, громадянами. Предметом загального нагляду є:

1) відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, вимогам Конституції та чинним законам;

2) дотримання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі та гідності, якщо законом не передбачений інший порядок захисту цих прав;

3) дотримання законів, що стосуються економічних, міжнаціональних відносин, охорони навколишнього середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності [49, с. 682].

Як видно, функція загального нагляду прокуратури до часу утвердження справді правової держави з високою політичною культурою та відповідними демократичними традиціями має право на існування.

У наш час прокуратура відіграє важливу роль у процесі здійснення державного управління. Адже саме в цій сфері часто спостерігаються прояви корупції, місництва, протидії органам прокуратури під час усунення ними порушень закону, втручання в їхню діяльність. Сьогодні з'являються не відомі раніше політичні зловживання окремих посадових осіб і органів влади, які не тільки потребують невідкладного реагування органів прокуратури, а й глибоких досліджень юридичної, економічної та психологічної наук. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про боротьбу з корупцією» Генеральним прокурором України та уповноваженими ним прокурорами здійснюється нагляд за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією.

Специфіка діяльності прокуратури полягає в тому, що вона не встановлює загальних правил поведінки, як це робить законодавча влада, не займається організаційно-розпорядчою діяльністю, що притаманне виконавчій владі, не розглядає конкретних справ, що належить до сфери судової влади. **Відповідно до законодавства на прокуратуру покладается завдання здійснення загального нагляду за дотриманням і правильним застосуванням законів органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, ор-**

ганізаціями незалежно від форм власності та їх посадовими особами.

При цьому прокуратура не підміняє органи відомчого управління та контролю і не втручається у господарську діяльність.

Останнім часом усе більшої актуальності набуває нагляд за дотриманням законодавства про власність, сплату податків, приватизацію, підприємництво, земельні питання, охорону навколишнього середовища, зайнятість населення. Працівники прокуратури розглядають і вирішують тисячі скарг і заяв громадян, надають правову допомогу під час особистих прийомів. Прокурорське реагування на беззаконня відбувається набагато оперативніше від судового, адже встановлені законом терміни розгляду подань і протестів прокурора доволі стислі. Що особливо суттєво, прокуратура має можливості домогтися ліквідації порушень закону не тільки щодо індивідуального заявителя, а й цілих категорій громадян у порядку опротестування незаконних актів органів та посадових осіб виконавчої влади.

На відміну від інших державних органів, яким надано наглядово-контрольні повноваження, прокурори здійснюють функцію загального нагляду, не будучи наділені правом застосування прямих заходів впливу щодо усунення порушень законності у сфері виконавчої влади: не мають права скасовувати управлінські акти, звільняти чи призначати працівників, накладати на них дисциплінарні, адміністративні стягнення. Прокурори діють тільки у властивих цим органам формах. Виявивши в результаті перевірки скарг та заяв громадян чи іншим шляхом порушення закону (незаконний наказ керівника, постанова чи розпорядження органу виконавчої влади), прокурор приймає документ прокурорського реагування (протест, припис, подання Генерального прокурора), у якому вимагає скасувати незаконні акти, припинити незаконні дії керівників, службових осіб і відновити порушені права. Якщо орган або посадова особа відмовляється задовольнити протест чи ухиляється від його розгляду, прокурор звертається з відповідною заявою до суду. Принесення прокурором протесту або заяви до суду зупиняє дію опротестованого акта до вирішення питання про його законність.

Коли порушення закону має очевидний характер і може завдати істотної шкоди громадянам, організаціям чи державі, прокурор має право внести вищому стосовно порушника органу чи посадовій особі письмовий припис про усунення порушень закону, що підлягає виконанню. Залежно від характеру порушення закону, причин цих порушень та умов, що їм сприяють, а також наслідків такого порушення, прокурор вправі внести до відповідних органів чи осіб подання з вимогою усунути допущені порушення. Він також має право внести постанову про порушення дисциплінарної, адміністративної чи навіть кримінальної справи.

Отже, основне завдання прокуратури – не допускати, запобігати порушенням закону, хоч би ким воно не було допущене. Якщо ж порушення все-таки сталося – вжити передбачених законом заходів для його усунення. При цьому, залежно від характеру порушення і його наслідків, проку-

пор може поставити питання про притягнення винних до відповідальності.

Трансформація органів, наділених функціями позавідомчого контролю, поява нових контролюючих структур, що беруть участь у виконанні законів, складність правового регулювання їх діяльності – все це зумовлює необхідність внесення коректив у практику прокурорського нагляду.

Специфічною формою контролю є *інспектування*. Для його безперервного здійснення створений інститут інспекторів різних напрямів: податкових, фінансових, митних, пожежних, охорони природи, санітарних, охорони праці, рибного нагляду, справах захисту прав споживачів, дотримання правил торгівлі та ін. Інспектування здійснюється не тільки у формі перевірок, вказівок, роз'яснень, а й як інструктування у письмовій та усній формах (підготовка та розсилання інформаційних листів, циркулярів, роз'яснень змісту законодавчих актів і завдань, проведення з цією метою семінарів, інструктивних нарад, практичних занять тощо).

Внутрішній контроль є відомчим контролем для систематичної перевірки виконання рішень об'єктами управління, що відіграє важливу роль у зміцненні державної дисципліни, законності при формуванні органів виконавчої влади, підвищенні їх виконавської дисципліни. Такий контроль не виходить за межі самої управлінської системи, органи якої перебувають в адміністративній підпорядкованості. Він здійснюється всіма органами виконавчої влади, їх посадовими особами, забезпечується службовцями чи спеціалізованими структурами і урівноважує діяльність державного управління. У такому аспекті контроль виступає як функція управління, будучи однією з важливих складових здійснення керівництва. Кожен керівник повинен здійснювати нагляд за підлеглими і контролювати виконання ними функціональних обов'язків. Коли він не в силі самостійно здійснювати цю функцію, частково передає її спеціально утвореному органу.

Внутрішній контроль можна назвати ще *адміністративним контролем*. Його завданням є запобігання випадкам порушення дисципліни, вимог чинного законодавства, невиконання управлінських рішень, бюрократизму, корупції тощо. Адміністративний контроль за виконавською дисципліною та діяльністю в межах наданих повноважень в органах виконавчої влади здійснюється по управлінській вертикалі, а також за процесом надання ними управлінських послуг та забезпечення конституційних прав і свобод громадян.

Ефективність діяльності органів виконавчої влади залежить від рівня організації виконання та контролю за виконанням законів, рішень, програм, наказів, розпоряджень тощо. Тому контроль повинен бути обов'язковою складовою діяльності всіх органів виконавчої влади. Такий контроль має здійснюватися систематично і системно з використанням усіх контрольних засобів, а результати та висновки в обов'язковому порядку мають передаватися до вищого щодо підконтрольного органу. Головною метою адміністративного контролю є перевірка якості виконання поставлених за-

вдань, своєчасне виявлення проблем, концентрація зусиль на корегуванні ситуації, оперативне вжиття заходів щодо забезпечення виконання завдань [102, с. 219].

Урядовий контроль. Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади здійснює постійний контроль за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства України, вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів [95, с. 10]. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідальні перед Урядом, підзвітні та підконтрольні йому.

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» до основних завдань Уряду належить: «спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю». Відповідно до ст. 19: «Кабінет Міністрів України здійснює постійний контроль за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства України, вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів» [95]. Зокрема, Кабінет Міністрів заслуховує звіти (інформацію) керівників органів виконавчої влади про виконання ними своїх повноважень та з окремих питань діяльності відповідних органів.

Прем'єр-міністр контролює діяльність членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів АРК, місцевих держадміністрацій; віце-прем'єр-міністри контролюють діяльність центральних органів виконавчої влади, що належать до їх сфери спрямування і координації, місцевих органів виконавчої влади.

Урядові органи відповідальні перед Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні міністру, у системі міністерства якого вони створені та функціонують.

Згідно зі ст. 20 Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує, ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, урядові органи, затверджує положення про них; приймає рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади (крім звільнення з посади голів місцевих державних адміністрацій) та інших посадових осіб, які призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України; призначає та звільняє з посад керівників центральних органів виконавчої влади, урядових органів [95].

Кабінет Міністрів може скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині у разі їх невідповідності законодавству України.

Секретаріат Кабінету Міністрів здійснює урядовий контроль, зокрема, за: 1) виконанням органами виконавчої влади актів Кабінету Міністрів, рішень урядових комітетів, доручень Прем'єр-міністра, планів організації підготовки проектів актів, необхідних для забезпечення реалізації законів та організації виконання указів Президента і постанов парламенту в частині дотримання строків, визначених для їх виконання; 2) своєчасним подан-

ням органами виконавчої влади проектів законів, актів Кабінету Міністрів, інших документів для підготовки їх до розгляду Урядом та урядовими комітетами [92, с. 13].

Відповідно до статті 35 Конституції Автономної Республіки Крим Кабінет Міністрів України з питань виконання державних функцій і повноважень здійснює контроль стосовно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голови уряду АРК, керівників відповідних міністерств і республіканських комітетів АРК [52]. Кабінет Міністрів заслуховує звіти голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим з питань виконання нею державних функцій і повноважень.

Кабінет Міністрів здійснює контрольну функцію щодо місцевих державних адміністрацій та їх голів, які є підзвітними та підконтрольними Уряду у межах його повноважень. Зокрема, Кабінет Міністрів одержує від місцевих держадміністрацій інформацію про їх діяльність, регулярно заслуховує звіти їх голів про результати діяльності очолюваних ними органів; розглядає питання щодо подання Президенту пропозицій для скасування актів місцевих держадміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства, з одночасним зупиненням їх дії.

Результати контрольної діяльності Уряду знаходять своє відображення в постановах і розпорядженнях, які він видає.

Контроль з боку центральних органів виконавчої влади. Це – контроль, що здійснюється міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. Особлива роль у здійсненні цієї функції належить міністрам як членам Кабінету Міністрів, які, окрім керівництва міністерством, спрямовують та координують діяльність відповідних центральних органів виконавчої влади, керівники яких не входять до складу Кабінету Міністрів.

Керівники центральних органів виконавчої влади відповідно до положень про ці органи організовують і здійснюють контроль виконання в доручених їм сферах діяльності і несуть відповідальність за стан справ у цих сферах перед Кабінетом Міністрів. Вони визначають ступінь відповідальності керівників структурних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Центральні органи виконавчої влади контролюють відповідні управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади контролюють процес виконання виданих ними актів у підвідомчих установах своєї галузі (відомства). З метою уніфікації адміністративної діяльності міністри здійснюють нагляд за функціонуванням управлінських підрозділів та службових осіб відповідної галузі. Вони наділені правом скасовувати накази, інструкції, призначати бухгалтерські, інші документальні ревізії, притягувати до дисциплінарної відповідальності керівників територіальних органів мі-

ністерств, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується міністром, урядового органу в системі міністерства.

Контроль з боку місцевих органів виконавчої влади. Контрольні повноваження обласних, Київської та Севастопольської, міських, районних державних адміністрацій закріплені в Законі України «Про місцеві державні адміністрації». Сфера цих повноважень є досить широкою. Так, відповідно до ст. 28 місцеві державні адміністрації мають право проводити перевірку стану дотримання Конституції та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та підпорядкування. З питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій керівники територіальних підрозділів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні та підконтрольні головам відповідних місцевих адміністрацій (ст. 31).

Обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за їх діяльністю. Голови обласних державних адміністрацій мають право скасовувати розпорядження голів районних державних адміністрацій, які суперечать Конституції та законам України, рішенням Конституційного Суду, актам Президента України, Кабінету Міністрів, голів обласних державних адміністрацій, а також міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. Керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласних державних адміністрацій мають право скасовувати накази керівників відповідних управлінь, відділів та інших структурних підрозділів районних державних адміністрацій, що суперечать законодавству України та актам органів виконавчої влади вищого рівня (ст. 33).

Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Їх рішення, що суперечать Конституції та законам, іншим актам законодавства, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня. Вони визначають ступінь відповідальності своїх заступників та керівників структурних підрозділів, які входять до складу адміністрацій, забезпечують реалізацію інших, наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня, а також радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. У свою чергу, органи виконавчої влади уповноважені здійснювати перевірки фінансово-господарської діяльності суб'єктів підприємницької діяльності та здійснювати контроль за: діяльністю підприємств (об'єднань) будь-яких форм власності, транспорту; використанням природних ресурсів; станом громадського порядку; сплатою обов'язкових платежів до бюджету; станом

обліку, звітності; радіаційним, санітарним станом.

Організація контролю за виконанням документів здійснюється відповідно до Інструкції з діловодства в центральних і місцевих органах виконавчої влади і Регламенту роботи відповідного органу. Передумови успішного контролю закладаються на стадії розробки документів: актів законодавства, програм, постанов, наказів тощо. Кожен документ повинен відповідати чинному законодавству України, містити в собі чіткі установки й завдання, визначати конкретні строки та осіб, відповідальних за виконання. Безпосередній контроль за виконанням документів покладається на канцелярію або спеціально створену **контрольну службу**. У малочисельних органах, а також у структурних підрозділах апарату такий контроль здійснюється посадовою особою, відповідальною за діловодство, що зазначається в її посадовій інструкції.

Проте управлінський контроль не може обмежуватися лише контролем за виконанням документів. Він повинен бути всеосяжним і здійснюватися у комплексному порядку. Забезпечення систематичного та дійового адміністративного контролю може відбуватися тільки у плановому режимі. Контроль не може бути відокремлений від організації управління в цілому, керівник органу виконавчої влади всі управлінські дії, у тому числі й контроль, повинен здійснювати як єдиний процес. Кожен працівник апарату управління у межах своїх повноважень повинен здійснювати контроль як частину своїх посадових обов'язків навіть тоді, коли йому це спеціально й не доручено окремим розпорядженням.

Підсумовуючи, можна зазначити, що існуюча система організації контролю й перевірки виконання рішень, прийнятих органами виконавчої влади, в Україні ще остаточно не сформована, а тому потребує вдосконалення щодо створення єдиної системи державного контролю, в межах якої на правовій основі діятимуть спеціалізовані контрольні органи. В системі державного управління слід визначити такі напрями контролю, що стосуються найбільш важливих сфер життєдіяльності держави та прав, свобод та інтересів громадян і суспільства в цілому. Тільки такий підхід дасть можливість наблизитися до дійового та ефективного контролю, що сприятиме підвищенню ефективності державного управління і, відповідно, посиленню стабільності в державі.

Методи контролю

У практичній діяльності регламентація процедур контролю має не менш істотне значення, ніж будь-які інші управлінські механізми. Правове забезпечення контрольних процедур, що мають значення як для суб'єкта, так і для об'єкта контролю, повинне відповідати таким основним принципам:

— відкритість процесу контролю для засобів масової інформації та громадськості, гласність проведення;

- відповідність здійснюваних процедур чинному законодавству;
- законність, що забезпечує здійснення управлінської діяльності на засадах і відповідно до Конституції та законів України;
- демократизм, що передбачає активне залучення громадян до процесу проведення контролю, інформування населення про результати контролю;
- раціональність, що передбачає науково-практичне обґрунтування удосконалення процедур, що унормовуються [3, с. 298].

Процедури проведення контролю можна класифікувати на основі виділення основних етапів (стадій) контрольного провадження. Серед них найбільш відповідними до сфери державного управління є такі:

- вибір об'єкта контролю та визначення мети контролю; окреслення контролюючих суб'єктів, що братимуть участь у здійсненні перевірки та узгодженні їхніх дій;
- прийняття рішення про проведення контролю з остаточним визначенням органів, що будуть задіяні у проведенні контрольних перевірок;
- організаційні дії, пов'язані з ознайомленням із наявною інформацією про об'єкт контролю, вибір методів контролю, повідомлення про час його проведення;
- аналіз та встановлення фактичного стану об'єкта контролю;
- прийняття рішення за результатами контролю, інформування відповідних органів, підготовка пропозицій та рекомендацій;
- виконання рішень, прийнятих за результатами перевірки [3, с. 299].

Принципи контролю у сфері державного управління: контроль здійснюється групою фахівців; контроль є плановим та позаплановим; перевірки підлягають як окремі ланки (операційний контроль), так і вся робота організації в цілому (лінійний контроль); за особою, що перевіряється, майже завжди зберігається право на пояснення та оскарження; свій висновок перевіряючий передає керівникові, що призначив перевірку; розмежування контролю та ієрархії – ті, хто здійснюють перевірку, самі не можуть приймати рішення. Лише керівник, який призначив ревізію чи перевірку, має право розглядати отримані результати і вживати заходів, передбачених законом, а також забезпечити контроль за виконанням рішень, прийнятих за наслідками ревізії або перевірки. У необхідних випадках матеріали передаються відповідним правоохоронним органам.

Контролюючий орган повинен бути незалежним як від політичних методів тиску, так і від адміністрації, де він здійснює свої функції: перевіряючий не повинен залежати від посадової особи, чию установу він перевіряє.

За часовими параметрами контроль буває: *попередній, поточний і кінцевий*.

Попередній (превентивний) контроль – це контроль, що здійснюється до початку реалізації того чи іншого проекту, до приведення акта до виконання. Тому контроль на цій стадії має характер оцінки, аналізу стану чи констатації формального дотримання чинного законодавства. Він по-

винен забезпечувати ефективний добір людських, матеріальних і фінансових ресурсів, необхідних для нормального функціонування органу виконавчої влади в процесі досягнення поставлених цілей [77, с. 27]. Основними засобами попереднього контролю є реалізація (але не створення) правил, процедур та стилю поведінки, суворе виконання яких є засобом упевнитися, що робота здійснюється у правильному напрямі. Цей контроль проходить за трьома напрямками: щодо трудових, матеріальних та фінансових ресурсів. Попередній контроль надзвичайно ефективний, адже контролер може заборонити діяльність, що не відповідає встановленим критеріям. Але контроль такого виду має істотний недолік у плані сповільнення процедури та частково знімає відповідальність з виконавців проекту у випадку негативного його втілення.

Поточний контроль визначає стан об'єкта у процесі виконання операції і здійснюється безпосередньо під час самої роботи у формі перевірки, обліку, обстеження, ревізії, інспектування, спостереження. Цей вид контролю базуються на зіставленні й аналізі показників роботи до її початку і після отриманих результатів. Для цього застосовується зворотний зв'язок, що дає можливість повідомити об'єкт управління про помилки, виявлені у процесі перевірки. Усі системи зі зворотним зв'язком характеризуються тим, що вони відстежують відхилення від запланованих результатів; коригують ці відхилення з метою забезпечення досягнення цілей. Під час поточного контролю зворотний зв'язок використовується у ході виконання самої роботи. Цей вид контролю дає можливість проводити систематичну оцінку стану справ і його регулювання за допомогою цілеспрямованих заходів, що розробляються безпосередньо після виявлення відхилень від запланованого стану.

Кінцевий (підсумковий) контроль запроваджується після завершення виконавчої процедури, тобто зворотний зв'язок використовується після того, як робота виконана. Фактично отримані результати порівнюють із встановленими вимогами (нормативами), ухвалюючи на основі цього висновок щодо окремої дії чи до цілої системи актів, здійснених протягом певного періоду. Його переваги і недоліки є протилежними попередньому (превентивному) контролю. Він не стримує управлінську ініціативу, даючи оцінку діяльності лише після завершення управлінської процедури. Сам по собі він не дуже ефективний, оскільки контрольна операція лише констатує ситуацію, що фактично вже склалася після виконання рішення, тобто з певним запізненням. Проте, незважаючи на те, що виправити практично вже нічого неможливо, кінцевий контроль виконує дві важливі функції: 1) дає інформацію, необхідну для врахування майбутніх ситуацій; 2) сприяє правильній мотивації (наприклад, з оплати праці для матеріального стимулювання працівників).

Отже, ефективність системи контролю характеризується такими параметрами:

- стратегічна спрямованість контролю;

- орієнтація на результати;
- орієнтація на сутність роботи;
- своєчасність контролю;
- гнучкість контролю;
- простота контролю;
- економічність контролю (переваги від контролю повинні бути більшими, ніж затрати на його здійснення).

Урахувавши ці чинники та розвинувши конституційну та нормативно-правову базу контрольної діяльності, можна створити ефективну систему контролю в Україні. Уміле використання контролю допомагає правильно застосовувати інші елементи управління. Постійний, якісний контроль підвищує ефективність державного управління, а його недостатнє використання чи відсутність – у край негативно впливають на функціонування апарату державного управління.

Глава 3.4

ДОПОМІЖНІ ФУНКЦІЇ УПРАВЛІННЯ

Крім основних і загальних функцій, органи виконавчої влади здійснюють ще й конкретну роботу, змістом якої є сприяння ефективному здійсненню вищезгаданих функцій. Така діяльність отримала назву **допоміжних** або **забезпечуючих** функцій державного управління.

Якщо основні функції мають властивість відрізнятись одна від одної, а отже, потребують запровадження специфічних методів, то допоміжні мають іншу відмітну рису – вони є спільними для всіх управлінських структур, без яких їх діяльність є неможливою. Серед допоміжних можна виділити такі функції: *управління персоналом, бюджетна, юридично-судова функція, діловодство, зв'язки з громадськістю*.

3.4.1. Управління персоналом

Найбільш досконалі та найсучасніші методики організації праці не дадуть очікуваних результатів, якщо персонал установи буде недоукомплектований чи, ще гірше, – укомплектований службовцями низької кваліфікації. Ось чому сьогодні надзвичайно серйозна увага приділяється кадровому питанню, мається на увазі те, що англійською мовою називається *personnel management*. До останнього часу самого терміна «управління персоналом» у нашій управлінській практиці не було, на відміну від інших високорозвинутих країн світу. Хоча система управління кожною організацією мала функціональну підсистему управління кадрами та соціальним розвитком колективу.

Термін «персонал» було уперше вжито в 1909 р. в офіційних докумен-

тах уряду США. Перший підручник з персонал-менеджменту побачив світ у цій країні в 1920 році. Тоді найбільш поширеною концепцією управління була класична школа менеджменту, розроблена Ф. Тейлором, що сформувалася на основі раціоналістичної концепції організації управління персоналом. З того часу персонал-менеджмент пройшов такі етапи розвитку:

- **адміністрація персоналу** (способи ефективного використання щоденних технічних операцій: облік, документація, постійний контроль);
- **класичний «чистий» персонал-менеджмент** (удосконалення організаційної ефективності через взаємодію і чіткий розподіл обов'язків між лінійними і персонал-менеджерами);
- **стратегічне управління людськими ресурсами** (раціональне й мотиваційне використання всього потенціалу людських ресурсів для досягнення головної мети діяльності).

У сучасних умовах персонал-менеджмент можна вважати складовою управління людськими ресурсами. Персонал-менеджмент – це комплекс адміністративних функцій, які є службовими обов'язками кваліфікованих спеціалістів-кадровиків: аналіз змісту роботи; складання методик добору персоналу; тестування персоналу; впорядкування класифікації та описів посад; оцінювання результатів праці персоналу; організація оплати праці; оформлення процедур найму і звільнення; ведення кадрової документації.

Управління персоналом – це не тільки адміністрування кадрової служби, а й більш широкий обсяг діяльності керівників органів управління. Воно включає в себе усі функції, пов'язані з: плануванням; залученням; добром; соціалізацією; професійним розвитком; оцінюванням показників діяльності; оплатою праці; мотивацією; підтримкою робочих відносин з метою максимального використання потенціалу людських ресурсів.

Існує багато визначень цього поняття. Наприклад, таке визначення, що передає його багатофункціональність: «Управлінська функція комплектації кадрами визначається як призначення на посади в організаційній структурі через визначення вимог до робочої сили, інвентаризації робочої сили, залучення кандидатів, відбір, призначення, просування по службі, компетенцію й підготовку людей» [138]. На нашу думку, вдалим і стислим є визначення, запропоноване американським дослідником Медісоном: **Управління персоналом – це здійснення всіх функцій менеджменту, пов'язаних з плануванням, набором, відбором, розвитком, використанням, винагородою, збільшенням потенціалу людських ресурсів** [56, с. 4].

Отже, діяльність будь-якої організації залежить від конкретних людей. Людина трактується як основний ресурс і потенціал організації. Люди встановлюють обсяг функцій, обов'язкових до виконання, пристосовують під свої можливості структури організації. Завданням управління є раціональне використання, об'єктивна оцінка, розвиток і мотиваційне стимулю-

вання цього потенціалу. Часто виникає дискусія з приводу того, що таке управління персоналом – *наука* чи *мистецтво*? Найбільш правильною буде відповідь – *це наука мистецького управління людьми*. Окрім знання формальних методик, чинного законодавства, вміння вести облік, документацію, необхідно мати комунікаційні, організаторські, аналітичні здібності, володіти розумінням людської психології та організаційної поведінки.

Вироблена в організації система управління персоналом повинна базуватися на таких передумовах:

- орієнтованості на місію організації;
- відповідності стану зовнішнього середовища;
- відповідності організаційній культурі;
- участі керівництва організації;
- існуванні кваліфікованих спеціалістів [56, с. 4].

Основною *метою* управління персоналом є поєднання ефективного навчання персоналу, підвищення кваліфікації та трудової мотивації для розвитку здібностей працівників і стимулювання їх до виконання функцій більш високого рівня.

Основними *принципами* управління персоналом у сфері державної служби є: демократичний добір, просування по службі на основі заслуг (професійний досвід, ділові якості, професійні навички та здібності), постійне навчання, перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців, заохочення їх до службової кар'єри, оцінювання показників діяльності, систематичне оновлення кадрів, контроль за їх діяльністю.

Найважливішими складовими функції управління персоналом є: *кадрове планування, добір персоналу, кадровий розвиток, утворення та діяльність служб, що спеціалізуються на роботі з персоналом*.

Кадрове планування

Ефективне функціонування персоналу передбачає наявність чітко сформульованої та обґрунтованої кадрової політики.

Кадрова політика – це визначення стратегії і тактики, політичного курсу роботи з кадрами, що встановлює завдання організації, пов'язані із зовнішнішньою кон'юктурою (ринок праці, демографічна структура населення, політичний тиск, організаційні зміни), та завдання щодо ставлення до персоналу власної організації (система винагород, вирішення соціальних питань, удосконалення системи професійного навчання).

Концепцію довгострокової, орієнтованої на майбутнє кадрової політики можна реалізувати з допомогою **кадрового планування** – механізму реалізації концепції довгострокової, орієнтованої на майбутнє кадрової політики. Його результати залежать від внутрішніх і зовнішніх факторів. До внутрішніх належать: аналіз змісту праці; аналіз відносної цінності праці; класифікація посад; аналіз результатів праці; продуктивність праці; оплата праці. До зовнішніх: вікова структура персоналу; проекція звіль-

нення і ротації кадрів; програмні цілі організації; бюджет організації; зміни в нормативно-правових актах; ситуація на ринку праці; політичний клімат. Особливого значення сьогодні набув останній фактор, бо діяльність персоналу органів виконавчої влади невіддільна від політичного тиску, лобізму заінтересованих груп та інших впливів та зовнішніх викликів.

Незалежно від специфіки організації його кадрове планування має дати відповіді на такі запитання:

- Якими специфічними знаннями, здібностями, навичками володіють працівники в даний час?
- Скільки нинішніх працівників працюватимуть в організації у майбутньому?
- Які їх соціальні та демографічні характеристики?
- Які види функцій і посад наявні в установі?
- Які зміни у технології виконання функцій можуть відбутися в майбутньому?
- Яким є потенціал персоналу, його здатність підвищувати свою кваліфікацію?
- Які нові знання і навички повинні засвоїти працівники в майбутньому?
- Скільки і яких (за професійними та освітніми характеристиками) працівників потребуватиме організація в майбутньому?
- Які нові види функцій і посад утворяться в установі у майбутньому?
- Наскільки програмні цілі і напрями діяльності організації збігаються з напрямками розвитку людських ресурсів?
- Яким чином організація планує отримати необхідні людські ресурси?

Спеціалісти кадрової служби повинні здійснювати постійний моніторинг з наведених питань. Організація також повинна знати потенційні джерела людських ресурсів, щоб у випадку створення нових вакансій можна було швидко заповнити їх кваліфікованими кадрами. Точне визначення потреби організації в штатних працівниках як у кількісному, так і в якісному плані – це завдання, що є домінуючим.

Проблема визначення **кількісного** складу необхідних працівників виникає при створенні нової управлінської структури чи реорганізації попередньої, коли йдеться про збільшення або зменшення обсягу її завдань. Особливої ваги ця проблема набуває при обговоренні бюджетних асигнувань, коли керівник повинен обґрунтувати видатки на утримання штату організації чи пропозиції щодо його збільшення. Для цього кадровій службі необхідно мати структуровану базу даних з таких пунктів: перелік вакансій; проблемні вакансії; перелік службовців, які підвищили свою кваліфікацію; пропозиції керівників щодо просування по службі окремих працівників; інформація про працівників пенсійного та передпенсійного віку; інформація про можливу структурну реорганізацію підрозділів установи. Використання цих даних є необхідною умовою здійснення ефективного

персонал-менеджменту в організації.

Добір персоналу

Добір персоналу – це: 1) процес оцінки професійних якостей кола претендентів, визначення придатності кожного з них для виконання посадових обов'язків; 2) комплекс заходів, виконання яких повинно забезпечити відповідність індивідуально-психологічних особливостей кандидата на державну службу вимогам професійно-посадової діяльності в органах державної влади. Добір персоналу складається з двох етапів – набору і відбору персоналу. Він проводиться з внутрішніх і зовнішніх джерел.

В управлінських установах, як правило, раціонально використовують внутрішню ротацію кадрів. Наприклад, в американському персонал-менеджменті для ефективного використання внутрішніх ресурсів застосовується модель Маркова. Вона являє собою матричну систему, в якій проаналізовано і структуровано дані про можливі варіанти «щаблів» просування по службі. У ній аналізуються дані про працівника, який займає певну посаду, пропонуються варіанти заміщення цієї посади у майбутньому, час, необхідний кожному претендентові для здобуття відповідного кваліфікаційного рівня.

Що таке якісний склад працівників? Під **якісними** характеристиками персоналу слід розуміти:

- професійну компетентність (освітній рівень, обсяг знань, професійні навички, досвід роботи у певній сфері тощо);
- мотивації (сфера професійних та індивідуальних інтересів, прагнення зробити кар'єру тощо);
- властивості (особисті якості, що впливають на виконання певної професійної функції).

На практиці цю важливу проблему розв'язують двома шляхами: а) добираючи на конкретне місце фахівця вузької спеціалізації, здатного обійняти тільки цю посаду, дають чітке визначення вимог, яким має відповідати майбутній працівник; б) віддають перевагу універсальним критеріям відбору. У Сполучених Штатах схиляються до першої з розглянутих концепцій. У Великій Британії та Франції при доборі на найвищі управлінські посади застосовується другий підхід. Чому в Європі та Америці практикують різні підходи до добору кадрів? Причина має суто соціологічний характер. В основі системи, запровадженої в США, переважає прагнення застосовувати у сфері управління методи наукової організації праці, небажання сприяти утворенню бюрократичних каст, а також надзвичайна професійна мобільність кадрів. В Європі, де панують поняття кар'єри та корпорації, перевага надається протилежній системі добору кадрів.

У світовій практиці існує декілька способів добору претендентів на держслужбу: на конкурсній основі; за допомогою професійних екзаменів

(тестів або іспитів). Найпоширенішими методами відбору конкретного кандидата на вакантну посаду є випробування, тестування, співбесіда, інтерв'ю. В Україні розроблено рекомендації щодо прийняття на державну службу на конкретній основі, поза конкурсом, шляхом стажування. Прийняття на держслужбу згідно зі ст. Закону «Про державну службу», в основному, здійснюються на конкурсній основі. Цей принципово новий для нашої країни спосіб прийняття на держслужбу є найпоширенішим, оскільки питома вага держслужбовців, посади яких заміщуються на таких засадах, становить понад 95 відсотків.

Процес планування кадрів складається з трьох етапів:

1. Оцінка наявних ресурсів, що передбачає перевірку відповідності персоналу організації її меті та цінностям.

2. Розрахунок потреби в різних категоріях працюючих на перспективу.

3. Вироблення програми забезпечення потреби в персоналі.

Очевидно, що планування людських ресурсів безпосередньо пов'язано з іншою функцією управління персоналом – професійним розвитком і підвищенням кваліфікації кадрів. Це питання є окремим пунктом розгляду, але у нашому контексті слід зазначити, що спеціалісти кадрових служб повинні стимулювати працівників розробляти разом із їхніми лінійними керівниками індивідуальні плани кар'єри. Це допоможе розробити відрегульовану стратегічну програму управління людськими ресурсами організації. Слід наголосити на тому, що від методики й результатів планування людських ресурсів організації багато в чому залежить ефективність її функціонування.

Формування кількісного та якісного складу персоналу здійснюється за допомогою добору кадрів.

Кадровий розвиток

Ефективне управління персоналом – одна з найважливіших умов досягнення успіху організації. Керівництво несе відповідальність не лише за підвищення трудової активності персоналу в цей час, а й за планування його професійного зростання як резерву на перспективу. Кадровий розвиток є довготривалим завданням, спрямованим на збереження, поліпшення та пристосування фахових та соціальних якостей працівників. Змістом процесу кадрового розвитку є узгодження організаційних цілей та потенційних вимог до працівників, їх професійних знань, навичок, здібностей та особистих якостей. Основними складовими кадрового розвитку відповідно до конкретних цілей та стратегії організації є такі:

- кількісне та якісне визначення потреб у працівниках;
- розвиток та прозорість систем оцінок;
- планування кар'єри;
- організація системи навчання та підвищення кваліфікації працівників організації відповідно до сучасних та майбутніх завдань;
- визначення здібностей та потенціалу працівників та створення мож-

ливостей для їх розвитку [56, с. 18].

Професійний розвиток є процесом підготовки державних службовців до виконання нових функцій, заміщення нових посад, реалізації нових завдань. Органи державної влади повинні розробляти спеціальні методики і системи управління професійним розвитком: формування резерву кадрів, розвиток кар'єри. Завдання в сфері професійного розвитку включаються в особисті плани спеціалістів та керівників цих органів.

Професійний розвиток – це капіталовкладення організації в розвиток своїх службовців, від яких очікується підвищення продуктивності праці, тобто збільшення внеску кожного співробітника у досягнення організаційних цілей. Такі капіталовкладення сприяють формуванню сприятливого клімату в організації, корпоративної культури, підвищують мотивацію працівників і їх відданість організації, забезпечують збереження традицій в управлінні. Професійний розвиток справляє позитивний вплив на службовців, адже, підвищуючи свою кваліфікацію, здобуваючи нові знання, навички, уміння, вони отримують додаткові можливості для професійного зростання як в організації, так і за її межами, стають більш конкурентоспроможними на ринку праці. Важливим чинником в управлінні професійним розвитком є виявлення невідповідності між наявними професійними знаннями і навичками персоналу органу виконавчої влади та тими, що він ними повинен володіти для реалізації завдань та функцій цього органу. Визначення потреб професійного розвитку окремого державного службовця є спільним завданням кадрової служби, безпосередньо службовця та його керівника. Роль кожного суб'єкта у цьому процесі схематично можна зобразити так [56, с. 19]:

Кадрова служба	Державний службовець	Керівник
– стратегія розвитку персоналу; – професійна оцінка кадрового потенціалу	– інтереси професійного розвитку; – оцінка власного потенціалу	– потреби підрозділу; – оцінка потенціалу держслужбовця

Важливим засобом професійного розвитку є **професійне навчання** – процес підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, тобто загальне систематичне зростання знань, навичок, умінь працівників, засвоєння ними нових організаційних ролей, підвищення мотивації, планування їх подальшої кар'єри, комунікаційних здібностей [84, с. 48]. Професійне навчання є обов'язковою невід'ємною складовою професійної діяльності державних службовців, осіб з кадрового резерву і роботи з персоналом та розвитком гарантованих державою умов для такого навчання, що має цілеспрямовано формувати здатність держслужбовців до здійснення нормативно-проектних, аналітичних, організаційно-розпорядчих, консультативно-дорадчих, контрольних функцій.

Відповідно до ст. 29 Закону України «Про державну службу», державним службовцям створюються умови для професійного навчання через навчання у відповідних навчальних закладах, як правило, не рідше одного разу на п'ять років. Його результати є однією з підстав для просування по службі. При цьому все більшої ваги набуває оцінювання якості підготовки кадрів для державного апарату з точки зору її відповідності чи невідповідності загальнолюдським цінностям [80]. У процесі професійного навчання державних службовців особлива увага приділяється їх підготовці до управлінської діяльності, прийняття рішень, стратегічного менеджменту тощо. Становлення системи неперервного професійного навчання державних службовців стало актуальною потребою та важливим фактором зміцнення інституту державної служби. Для ефективного функціонування останнього формується державна система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів. Її складовими є:

- 1) освітньо-професійні та професійні програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;
- 2) акредитовані навчальні заклади, інститути, центри, що реалізують зазначені програми;
- 3) органи, що здійснюють управління системою професійного розвитку [84, с. 49].

Професійне навчання складається із таких *етапів*: визначення потреб; формування бюджету навчання; визначення завдань навчання; визначення змісту програми; вибір методів навчання; процес навчання; вироблення професійних навичок і знань; оцінка ефективності навчання [56, с. 20].

Ефективність професійного навчання оцінюється за допомогою таких методів: тести, що проводяться до і після навчання; спостереження за поведінкою осіб на робочому місці після проходження програми професійного навчання; спостереження за реакцією слухачів під час програми професійного навчання; оцінка ефективності програми слухачами за допомогою анкетування або під час відкритого обговорення. Результати оцінювання професійного навчання повідомляються слухачам, особам, які проводили навчання, керівникам підрозділів, службовці яких проходили навчання. За практичну реалізацію професійного навчання відповідають керівники підрозділів або визначені посадові особи, що займаються в органах виконавчої влади питаннями кадрового забезпечення, здійснюють контроль за виконанням планів підвищення кваліфікації персоналу.

Важливою складовою функції управління персоналом є управління кар'єрою державного службовця. Під поняттям кар'єри розуміється не тільки досягнення більш високого посадового статусу, можливість отримання вищої оплати праці, це також і забезпечення можливостей самореалізації у відповідній професійній сфері, отримання більш змістовної й адекватної професійним інтересам роботи і формування структури неформальних відносин у відповідній сфері та системі влади [109, с. 101].

Кар'єра – це суб'єктивно усвідомлені власні судження працівника

про своє трудове майбутнє, очікувані шляхи самовираження та задоволення працею. Тобто кар'єра – це поступове просування працівника службовими щаблями, зміна кваліфікаційних можливостей, навиків, здібностей і розмірів винагород, пов'язаних з його діяльністю [63].

Стосовно державних службовців України вперше термін «службова кар'єра» з'явився у Законі «Про державну службу», в якому запроваджено класифікацію посад державних службовців, процедури конкурсного добору та атестації, підвищення кваліфікації державних службовців та інші елементи проходження державної служби.

Розрізняють два види кар'єри: *професійно-посадова* – це посади, що займає людина протягом свого життя; *внутріорганізаційна* – охоплює послідовність посад, які займає працівник у межах однієї організації. Кар'єра може розвиватись у вертикальному та горизонтальному напрямках [120, с. 278]. Перший передбачає просування державного службовця з нижчих посад на вищі у службовій ієрархії. Другий – проходження державної служби на одній і тій же посаді або ж на інших посадах у межах тієї самої категорії.

Важливим чинником кар'єри є поєднання інтересів службовця (задоволення життєвих потреб, соціальне визнання, самореалізація) та організації (ефективне здійснення функціональних обов'язків). Тобто кар'єру можна розуміти не тільки як досягнення більш високого посадового статусу, можливість отримання вищої оплати праці, а й як забезпечення можливостей самореалізації в сфері держуправління, отримання більш змістовної та адекватної професійним інтересам діяльності та формування структури неформальних відносин у сфері державної служби і системи влади [109, с. 101].

Планування кар'єри – це визначення мети розвитку кар'єри та шляхів, що ведуть до її досягнення. Етапами реалізації мети розвитку кар'єри є послідовність посад, що на них потрібно працювати перед тим, як зайняти цільову посаду, а також перелік умов, необхідних для набуття необхідної кваліфікації – курсів професійного навчання, стажувань, оволодіння комп'ютерними технологіями, вивчення іноземних мов тощо [56, с. 27].

Завданням планування кар'єри є ефективне поєднання професійної та внутріорганізаційної кар'єри. Планування кар'єри передбачає:

- забезпечити взаємозв'язок місії організації з метою діяльності працівника;
- спрямованість планування на конкретного працівника;
- забезпечення відкритості процесу планування кар'єри;
- формування доступних, наочних критеріїв службового зростання;
- вивчення потенціалу кар'єри кожного працівника;
- забезпечення обґрунтованої оцінки потенціалу кар'єри працівників з метою скорочення нереалістичних очікувань;
- визначення шляхів службового зростання.

Планування кар'єри не є гарантією просування по службі або отри-

мання нового призначення. Однак воно сприяє індивідуальному розвитку та професійному зростанню державного службовця, підвищує його значимість для установи та забезпечує відповідність кваліфікації персоналу новим можливостям. Планування кар'єри передбачає заходи, необхідні для удосконалення індивідуальної професійної майстерності та виявлення нових рис у розрахунку не лише на перспективу, а й на поточний час. Хоча планування кар'єри є обов'язком керівника і підлеглого, основна відповідальність все-таки покладається на останнього. Адже без зусиль працівника, без його заінтересованості у кар'єрному зростанні, за відсутності професійних амбіцій, будь-які спроби кар'єрного планування матимуть неефективний та формальний характер. Окремих державних службовців можуть цілком задовольняти посада та вид виконуваної роботи. Тому їх не слід орієнтувати на професійне зростання та кар'єру. Однак керівник повинен надати їм інформацію про додаткові можливості, що можуть виникнути у зв'язку з підвищенням по службі.

Варіанти фахового розвитку і посадового переміщення державного службовця зазначаються у плані кар'єри, який може бути коротко-, середньо- або довготерміновим [109, с. 103]. При плануванні кар'єри важливо враховувати терміни або стадії перебування на посаді. Оптимальний період перебування спеціаліста на одній посаді, як свідчить аналіз, може бути в межах 4–5 років [62, с. 51]. Крім того, слід пам'ятати, що на державній службі, внаслідок її специфіки, темпи зростання кар'єри значно нижчі, ніж у підприємницьких структурах, де за 2–3 роки рядові співробітники можуть пройти 3–4 рівні у посадовій ієрархії [109, с. 103]. У реальному житті не всі держслужбовці проходять усі класичні етапи кар'єри. В управлінні кар'єрою відома концепція, назва якої «плато кар'єри» [120, с. 281]. Плато – це точка в кар'єрі, коли ймовірність подальшого просування вгору є мінімальною (незначною). Цією точкою закінчується висхідна частина кар'єри державного службовця.

План кар'єри можна визначити як план індивідуальної роботи працівника, що передбачає досягнення особистої мети у своїй сфері діяльності. Планування кар'єри дає можливість поєднати плани професійного зростання службовця із завданнями органу виконавчої влади, а також зміцнює взаємини між керівником і підлеглим. Програма індивідуального розвитку кар'єри може реалізовуватись у різних формах: неформальна розмова між службовцем і його керівником; формальні програми, плани; майстерні планування кар'єри; посібники; поєднання цих форм.

Планування кар'єри дає можливість забезпечити:

- Реалізацію потенційних прагнень державного службовця з точки зору професійного зростання.
- Постійне поповнення кадрового резерву кваліфікованими спеціалістами.
- Ефективне використання можливостей держслужбовця у поточний

період і в майбутньому.

- Упевненість службовця у власних силах.
- Створення дійового кадрового резерву.
- Уважне ставлення керівництва до свого персоналу.

Як бачимо, успішне планування кар'єри вимагає участі трьох заінтересованих сторін: органу виконавчої влади (кадрової служби), керівника і самого державного службовця. Кадрова служба відіграє роль професійного консультанта і одночасно виконує функцію загального управління процесом розвитку кар'єри в установі. Спеціалісти (кадровики) навчають співробітників організації основам планування і розвитку кар'єри, пояснюють принципи партнерства, відповідальності, враховують і можливість всіх учасників процесу.

Дії, що здійснює державний службовець з метою реалізації плану кар'єри, називають **розвитком кар'єри**. Під час вироблення плану розвитку кар'єри службовець повинен визначити власні професійні інтереси та методи їх реалізації, тобто посади, які він прагне зайняти. Для визначення реалістичності плану, власних можливостей та недоліків працівникові необхідно отримати консультацію у представників кадрової служби та порадитись із своїм керівником.

В основу планування кар'єри можуть бути покладені такі методики:

а) *методика уточнення цінностей* – дає змогу визначити найважливіші життєві та професійні інтереси. Такі фактори, як престижність, стимулювання діяльності, влада, наявність стресових ситуацій розглядаються і класифікуються з точки зору їх значущості для людини;

б) *методика виявлення рівня задоволення роботою* – розрахована на подання службовцем інформації про кілька видів діяльності, що дають йому задоволення. Працівник також відповідає на запитання, мета яких вияснити, чому той чи інший вид діяльності дає йому задоволення. Кінцевий пункт – визначення виду діяльності, якому надається перевага конкретним службовцем;

в) **персональний розвиток і значимість роботи**. Це серія методик, які людина може використати для оцінки важливості окремих елементів роботи. При цьому враховуються такі чинники, як професійне зростання, виникнення нових проблем, нові можливості, відчуття причетності до важливої справи [120, с. 280–281].

Засобами реалізації плану розвитку кар'єри є:

- успішне виконання посадових обов'язків;
- професійний та індивідуальний розвиток;
- ефективне партнерство з керівником;
- помітний внесок у діяльність організації;
- партнерство з кадровою службою.

Підводячи підсумок, слід зазначити, що вирішення проблеми професійного розвитку державних службовців повинно завжди поєднуватися з розвитком органу виконавчої влади в цілому. Керівникам цих органів

потрібно систематично аналізувати показники діяльності, виокремити проблемні сфери і проектувати програми їх удосконалення. Професійний розвиток окремих службовців має бути структурним елементом цього процесу.

Служба управління кадрами

Формування інституту державної служби зумовило створення спеціальних підрозділів – кадрових служб, що займаються виключно питаннями кадрового менеджменту. Кадрові служби розробляють і контролюють річні та перспективні плани роботи з персоналом, змістом яких є конкретні заходи, що передбачають добір, підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації, переміщення, стимулювання праці, персональний облік і контроль за професійною діяльністю державних службовців. За даними зарубіжної літератури та оцінками фахівців, загальна чисельність співробітників служби управління персоналом становить приблизно 1,0–1,2 відсотка від загальної чисельності колективу [40]. Слід зазначити, що роль та організаційний статус кадрових служб в органах управління країн Заходу визначаються переважно рівнем організаційного, фінансового, потенційного розвитку організацій та позицією її керівництва.

В ангlosаксонських країнах, зокрема в США, особливе значення надається соціально-психологічним аспектам управління. Тут робиться наголос на використанні в органах управління психологів і соціологів та підготовці їх до специфічної діяльності управління кадрами. Служби управління персоналом виконують такі найважливіші завдання: соціально-психологічна діагностика; аналіз і регулювання групових та особистісних взаємин, стосунків керівника і підлеглих; управління виробничими і соціальними конфліктами, стресами; інформаційне забезпечення системи кадрового управління; управління зайнятістю; оцінка й добір кандидатів на вакантні посади; аналіз кадрового потенціалу та потреби в кадрах; кадровий маркетинг; планування і контроль ділової кар'єри; професійна та соціально-психологічна адаптація працівників; управління трудовою мотивацією; регулювання правових питань трудових відносин; дотримання вимог психофізіології, ергономіки та естетики праці [100].

В Україні управління кадрами в умовах командно-адміністративної системи розглядалося передусім в юридичному та адміністративному аспектах, а питання соціально-психологічного характеру займали другорядне місце. Тому перед сучасними кадровими службами органів державної влади стоїть актуальне завдання активізації їх ролі у формуванні організаційної кадрової політики. Адже подекуди робота цих підрозділів зводиться лише до технічних функцій зарахування на державну службу, просування по службі, звільнення держслужбовців, а також організації їх навчання, підвищення кваліфікації та перепідготовки.

Кадрові служби повинні стати повноцінними методичним, інформаційним та координуючими центрами кадрового менеджменту, зосередитися

на аналітичній та організаційній роботі у сфері кадрового менеджменту, аналізі ефективності діяльності органу виконавчої влади, його структурних підрозділів, професійної діяльності кожного державного службовця, прогнозуванні розвитку персоналу, плануванні кар'єри держслужбовців, забезпеченні їхнього навчання та моніторингу ефективності роботи. Вони мають бути структурно об'єднані із іншими підрозділами, що виконують функції управління персоналом.

Таким чином, **кадрова служба – структурний підрозділ органу виконавчої влади, основною функцією якого є здійснення кадрового менеджменту.** Вона діє відповідно до Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1996 року.

Для успішного здійснення функції управління персоналом слід виходити з трьох послідовних стадій: *стратегічне управління* (розробка кадрової політики, прогнозування й перспективне планування потреби в кадрах, їх підготовка й підвищення кваліфікації, методичне та нормативне забезпечення кадрової роботи); *оперативне управління* (поточна діяльність кадрових служб, навчальних закладів щодо виконання норм законодавства й запланованих заходів); *контроль* (аналіз ефективності управління державною службою) [125, с. 79]. Кадрові служби мають зосередитися, передовсім, на аналітичній та організаційній роботі кадрового менеджменту, аналізі ефективності діяльності органу виконавчої влади, його структурних підрозділів, професійної діяльності кожного державного службовця, прогнозуванні розвитку персоналу, плануванні кар'єри держслужбовців, забезпечення їхнього навчання та моніторингу ефективності роботи [96]. Для реалізації цих завдань необхідно розробити чітку структуру ієрархічного розташування відділів кадрової служби органів виконавчої влади, визначити сферу компетенції кожного підрозділу. Вибір конкретної структури залежить від масштабів організації та її специфіки. Так, у великих за кількістю працівників установах бажаною є наявність головної служби персоналу (головного відділу кадрів) та її підрозділів в окремих структурних ланках. У цьому разі важливим є питання про розподіл функцій між головною службою персоналу та її підрозділами. До функцій головної служби персоналу слід віднести:

- формування напрямів персональної політики;
- розгляд звернень працівників;
- управління соціальними програмами;
- координацію роботи підрозділів щодо добору кадрів;
- вироблення і реалізація програм з перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів;
- методичну допомогу лінійним керівникам;
- розроблення стратегії і методик добору кадрів;
- контроль за дотриманням законодавства.

До функцій підрозділів служби персоналу можна віднести:

- визначення кадрових потреб підрозділу;
- участь у відборі та організаційній соціалізації нових працівників;
- роз'яснення кадрової політики організації працівникам підрозділу;
- допомога керівникам у здійсненні управлінських функцій;
- початковий розгляд звернень персоналу.

3.4.2. Бюджетна функція

Бюджетна функція притаманна всім, без винятку, органам виконавчої влади. Її серцевиною є **бюджетний процес – регламентована нормами права діяльність, пов'язана зі складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, затвердженням звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему.**

Конституція України передбачає участь у бюджетному процесі різних суб'єктів влади (Верховна Рада України, Президент України, Прем'єр-міністр України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада АРК, Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування). У цьому процесі визначається обсяг фінансових ресурсів, що необхідні для виконання завдань з розвитку виробничої та невиробничої сфер народного господарства, здійснюється розподіл цих ресурсів у галузевому і територіальному розрізах. До завдань бюджетного процесу відносять:

- визначення доходів з кожного джерела;
- визначення величини видатків;
- контроль за фінансово-господарською діяльністю підприємств, організацій, установ за виконанням ними бюджетних коштів;
- створення державних матеріальних і грошових резервів для постійного фінансування передбачених заходів [118].

Головним призначенням Державного бюджету є розподіл державних коштів між міністерствами (відомствами) і програмами. З цієї точки зору, бюджет є внутрішнім засобом управління уряду [103, с. 16]. Але бюджет відіграє й іншу важливу роль, що виходить за рамки внутрішніх урядових відносин, – він є основним засобом впливу на стан економіки. Адже розмір бюджету (особливо бюджетний дефіцит), характер податкової політики і структура витрат допомагають визначити темпи економічного зростання, тенденції змін у сфері зайнятості, відсоткові ставки і цінові зміни. Слід також зазначити, що й економіка впливає на бюджетну політику: економічний стан визначає бюджетні показники. Тому дуже важливо, щоб бюджет був реальним, збалансованим, а бюджетний процес спрощеним, прозорим, ефективним і контрольованим. Запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі дасть можливість установити безпосередній зв'язок між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання.

Бюджетним кодексом України визначаються такі **стадії** бюджетного процесу:

- 1) складання проектів бюджетів;

2) розгляд та прийняття закону про Державний бюджет, рішень про місцеві бюджети;

3) виконання бюджету, в тому числі у разі необхідності внесення змін до закону про Державний бюджет, рішень про місцеві бюджети;

4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього [16, с. 6].

Організаційні етапи, пов'язані з підготовкою, розглядом та затвердженням Державного бюджету України, розглядаються в таблиці 3.2.

Таблиця 3.2

Календар бюджетного процесу

Основні види діяльності	Виконавці	Термін виконання
1. Парламентські слухання з питань бюджетної політики на наступний бюджетний період	Верховна Рада Кабінет Міністрів	На пізніше 1 червня
2. Підготовка інструкцій щодо підготовки бюджетних запитів на наступний бюджетний рік.	Міністерство фінансів	Березень—квітень
3. Розроблення бюджетних запитів головними розпорядниками бюджетних коштів на наступний рік	Головні розпорядники бюджетних коштів	Травень
4. Аналіз бюджетних запитів і розробка пропозицій проекту Державного бюджету	Міністерство фінансів	Травень—червень
5. Схвалення Кабінетом Міністрів проекту Закону про Державний бюджет	Кабінет Міністрів Міністерство фінансів	Не пізніше 15 вересня
6. Представлення проекту Закону про Державний бюджет Верховній Раді	Міністр фінансів	Не пізніше як через п'ять днів після подання КМУ проекту закону
7. Підготовка Верховною Радою проекту закону про Державний бюджет до першого читання	Верховна Рада	Не пізніше 1 жовтня
8. Розгляд проекту Закону про Державний бюджет у першому читанні	Верховна Рада	Не пізніше 20 жовтня
9. Підготовка проекту Закону про Державний бюджет на друге читання	Кабінет Міністрів	Не пізніше 3 листопада
10. Розгляд проекту Закону про Державний бюджет у другому читанні	Верховна Рада	Не пізніше 20 листопада
11. Розгляд проекту Закону про Державний бюджет у третьому читанні	Комітет Верховної Ради з питань бюджету	Не пізніше 25 листопада

12. Прийняття рішення про затвердження Закону про Державний бюджет України і подання його на підпис Президентів	Верховна Рада України	До 1 грудня
13. Підписання Закону про Державний бюджет України	Президент України	У двотижневий термін після отримання

Складання проекту бюджету є першим етапом бюджетного процесу, від якого залежить правильне виконання бюджету, раціональне та ефективне використання коштів. Відповідно до Правил складання і виконання Державного бюджету України перед складанням проектів бюджетів усіх рівнів розробляються основні прогностичні макроекономічні показники економічного та соціального розвитку країни:

- валовий внутрішній продукт;
- національний дохід;
- зведений баланс доходів і видатків населення;
- платіжний баланс;
- валютний план.

Складання бюджету, як правило, включає ряд організаційних етапів, що є характерними для багатьох країн із перехідною економікою. Кабінет Міністрів України розробляє проект Закону про Державний бюджет України.

Міністр фінансів України відповідає за складання проекту цього закону, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, що використовуються для підготовки бюджетних запитів і розроблення пропозицій проекту бюджету, відповідно до засад державного регулювання економічного і соціального розвитку України, міждержавних відносин, визначених Верховною Радою у бюджетній резолюції.

Розгляд і прийняття бюджетів. Верховна Рада розглядає проект Закону про Державний бюджет України у порядку, передбаченому Регламентом її роботи. Народні депутати знайомляться з проектом бюджету, потім заслуховують доповідь Міністра фінансів на пленарному засіданні парламенту. Голова Комітету Верховної Ради з питань бюджету доповідає про відповідність проекту бюджету вимогам Бюджетному кодексу України, основним напрямкам бюджетної політики на наступний бюджетний період.

Після прийняття до розгляду представленого проекту закону про Державний бюджет він не пізніше 1 жовтня має розглядати народними депутатами, а також у комітетах, депутатських фракціях та групах Верховної Ради. У парламенті проходить перше читання проекту бюджету, після чого він повертається на доопрацювання Кабінетові Міністрів. Потім законопроект проходить друге читання, що розпочинається з доповіді Міністра фінансів щодо доопрацювання з урахуванням Бюджетних висновків Верховної Ради щодо проекту Закону. Голова парламентського Комітету з питань бюджету доповідає висновки Комітету про врахування Кабінетом Міністрів Бюджетних висновків парламенту при підготовці до другого чи-

тання. Друге читання, що має завершитися не пізніше 20 листопада, передбачає, в першу чергу, затвердження загального обсягу дефіциту (профіциту), доходів і видатків бюджету з подальшим постатейним голосуванням проекту Закону.

Комітет Верховної Ради з питань бюджету доопрацьовує проект Закону про Державний бюджет та вносить його на розгляд парламенту у третьому читанні не пізніше 25 листопада. Третє читання починається з доповіді Голови Комітету з питань бюджету та співдоповіді Міністра фінансів.

Закон про Державний бюджет України приймається Верховною Радою до 1 грудня року, що передує плановому. Якщо закон не буде прийнято до вказаного терміну, Кабінет Міністрів має право здійснювати витрати Державного бюджету відповідно до ст. 46 Бюджетного кодексу України.

Інформація про бюджет повинна бути оприлюднена. Прийнятий Верховною Радою Закон про Державний бюджет України з додатками, що є його невід'ємною частиною, підлягає обов'язковій публікації для загальногo відома.

Після розгляду і затвердження бюджетів настає важлива стадія бюджетного процесу – **виконання бюджетів**, тобто одержання затверджених доходів і фінансування видатків бюджету відповідно до затверджених сум. Виконання бюджету будь-якого рівня здійснюється на основі розпису доходів та видатків відповідного бюджету, що складається фінансовими органами. Кабінет Міністрів забезпечує виконання, а Міністерство фінансів здійснює загальну організацію, а також управління виконанням Державного бюджету України, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

З метою запровадження дійового контролю за доходами та видатками всіх бюджетних установ з 1997 року було започатковано їх фінансування на основі кошторису. У зв'язку з розподілом бюджету на загальний і спеціальний фонди Кабінет Міністрів визначив порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги щодо виконання кошторисів доходів і видатків бюджетних установ. Відповідно до нього кошторис доходів і видатків бюджетної установи є основним плановим документом, який підтверджує повноваження щодо отримання доходів та здійснення видатків, визначає обсяг і спрямування коштів для виконання нею своїх функцій та досягнення цілей, визначених на рік відповідно до бюджетних призначень.

Кошторис, який має дві складові – загальний та спеціальний фонди, затверджується Мінфіном України. Невід'ємною частиною кошторису є план асигнувань – помісячний розподіл видатків, затверджених у кошторисі для загального фонду. Бюджетні кошти можуть виділятися установам тільки за наявності затверджених кошторисів і планів асигнувань. Розпорядники бюджетних коштів розподілені на головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня. Кабінет

Міністрів постановою «Про вдосконалення системи головних розпорядників коштів державного бюджету» від 8 січня 2000 року затвердив перелік головних розпорядників коштів державного бюджету, схему підпорядкування розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та їх одержувачів головним розпорядником коштів. У результаті, число головних розпорядників коштів бюджетних коштів в Україні значно скоротилося, що відіграло позитивну роль в ефективному та прозорому виконанні Державного бюджету.

Сьогодні головні розпорядники коштів Державного бюджету визначаються відповідно до ст. 22 Бюджетного кодексу України та затверджуються Законом про Державний бюджет шляхом встановлення їм бюджетних призначень.

Для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені при складанні проекту бюджету, формується резервний фонд бюджету. Однак створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади АРК, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами не допускається.

З метою посилення державного контролю за надходженням в бюджет доходів та використанням коштів у 1997 році був створений новий орган виконавчої влади – *Державне казначейство України*.

Казначейська форма обслуговування Державного бюджету передбачає здійснення Державним казначейством:

- операцій з коштами державного бюджету;
- розрахунково-касового обслуговування розпорядників бюджетних коштів;
- контролю бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень, прийнятті зобов'язань та проведенні платежів;
- бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання державного бюджету.

Розпорядник бюджетних коштів не може витратити бюджетні надходження безконтрольно, він повинен дотримуватися встановленої процедури, що називається *бухгалтерським обліком*. На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюється внутрішній фінансовий контроль, за організацію якого відповідає керівник бюджетної установи, а розпорядники бюджетних коштів несуть відповідальність за організацію і стан внутрішнього фінансового контролю та аудиту як у своїх закладах, так і у підвідомчих установах. Для України, яка лише в останні роки почала практичні дії щодо впорядкування витрачання бюджетних коштів, цьому питанню приділяється особлива увага. Адже саме від чіткої системи обліку та контролю залежить реалізація багатьох питань соціально-економічного і культурного розвитку на всіх рівнях бюджетної системи. На державний облік, як важливий інструмент державного управління, покладено такі завдання:

- дотримання фінансово-бюджетної, кошторисної дисципліни, недопущення використання бюджетних коштів не за призначенням;
- нагляд за відповідністю бюджетних операцій рішенням законодавчих

і представницьких органів влади та забезпечення контролю парламенту над виконанням державного бюджету;

- забезпечення повноти збирання та витрачання бюджетних коштів шляхом оперативного інформування державних органів про стан державних фінансів;

- ведення підрахунків, що використовуються у загальнодержавній статистиці, та встановлення економічного стану держави;

- правильність та достовірність ведення звітності, фінансових, кредитних і розрахункових операцій, повноти та своєчасності виконання зобов'язань перед бюджетом;

- виявлення резервів збільшення бюджетних надходжень та економії бюджетних коштів.

Предметом бюджетного обліку є кошти всіх видів бюджетів у розрізі їх складових частин, а об'єктом – бюджетні установи та організації, конкретні програми соціально-економічного і культурного розвитку. Облік бюджетних надходжень здійснюють органи Державного казначейства, Державної податкової адміністрації, Національного банку України, Міністерства фінансів та інші. Облік бюджетних асигнувань та контроль за їх дотриманням здійснюється Державним казначейством України. На місцевому рівні облік здійснюють місцеві фінансові органи, на рівні окремих органів – бухгалтерські підрозділи.

Крім того, в Україні запроваджені зовнішній контроль та аудит фінансової та господарської діяльності бюджетних установ. Стадія аудиторської перевірки і контроль за виконанням Державного бюджету здійснюється у порядку, визначеному законодавством. Відповідно до статті 98 Конституції України контроль за використанням коштів Державного бюджету в цілому від імені Верховної Ради здійснює Рахункова палата.

Важлива стадія бюджетного циклу – аудиторська перевірка бюджетних результатів. Її метою є:

- забезпечення відповідальності за допомогою перевірки правильності витрачання бюджетних коштів;

- аналіз бюджетної ефективності урядових програм з метою її підвищення;

- удосконалення управління через визначення можливостей ефективного розміщення ресурсів;

- протистояння корупції за допомогою заходів, що унеможливають незаконне привласнення державних коштів [103, с. 42–43].

Кабінет Міністрів України разом із проектом Закону про Державний бюджет на наступний рік подає до Верховної Ради України доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року. Контролюючі функції здійснюють також комітет Верховної Ради з питань бюджету, Міністерство фінансів, Державне казначейство, Державна податкова адміністрація, Контрольно-ревізійне управління. Міністр фінансів несе персональну відповідальність перед парламентом за дотримання Закону про Державний бюджет. Органи виконавчої влади та виконавчі органи місце-

вого самоврядування разом із органами Міністерства фінансів України здійснюють контроль за станом надходження доходів відповідного бюджету та правильністю використання підприємствами, установами та організаціями виділених їм з відповідного бюджету асигнувань.

Органи виконавчої влади вищого рівня здійснюють нагляд за ходом виконання бюджету відповідними органами нижчого рівня, згідно з вимогами чинного законодавства.

Порушеннями законодавства про бюджетну систему України вважається:

- використання бюджетних коштів на цілі, не передбачені законом про Державний бюджет України, або в обсягах, що перевищують відповідно затверджені межі видатків;
- невиконання умов пропорційного скорочення видатків щодо незахищених статей бюджету;
- невиконання умов пропорційного фінансування видатків бюджетів усіх рівнів;
- недотримання термінів щодо бюджетного процесу;
- порушення інших правил і процедур, встановлених законодавством щодо порядку витрачання коштів бюджетів, що призводять до незаконних видатків;
- невиконання заходів до підпорядкованих органів і підлеглих осіб, які вчинили вищеназвані порушення.

За порушення бюджетного законодавства посадові особи несуть адміністративну, матеріальну та кримінальну види відповідальності.

Звітність про виконання бюджетів. Звітність про виконання Державного бюджету може бути: оперативною, місячною, квартальною та річною. Зведення, складання та надання звітності про виконання Державного бюджету здійснюються Державним казначейством України. Місячна звітність надається Державним казначейством Верховній Раді, Кабінету Міністрів, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним. Квартальний звіт у тому ж порядку – не пізніше 35 днів після закінчення звітного кварталу. Кабінет Міністрів України подає до Верховної Ради України річний звіт про виконання Закону про Державний бюджет України до 1 травня року, наступного за звітним. Рахункова палата протягом двох тижнів від дня офіційного подання Урядом річного звіту готує висновки про використання коштів Державного бюджету. Парламент розглядає звіт про виконання Закону про Державний бюджет у двотижневий термін з дня отримання висновків Рахункової палати щодо використання бюджетних коштів.

Звіт Кабінету Міністрів перед Верховною Радою про виконання Закону про Державний бюджет представляє Міністр фінансів. Із співдоповіддю про виконання Закону про Державний бюджет виступають Голова Комітету Верховної Ради з питань бюджету та Голова Рахункової палати. За

результатами розгляду Верховна Рада приймає рішення щодо звіту про виконання Закону про Державний бюджет України. Поданий звіт і постанова парламенту оприлюднюються.

Отже, бюджетні питання є важливою частиною діяльності органів виконавчої влади. Фінансові можливості організації визначають її діяльність, а проблема опрацювання бюджету є однією з найголовніших для фахівця у сфері державного управління.

3.4.3. Юридично-судова функція

Юридична функція

Суть цієї функції полягає у забезпеченні відповідності управлінських рішень, розпорядчих документів органів виконавчої влади чинному законодавству та правовим нормам.

Діяльність будь-якого органу влади реалізується в рішеннях та інших діях виконавчо-розпорядчого характеру: у складанні законопроектів, прийнятті нормативно-правових актів. Усі ці акти потребують юридичної експертизи для приведення у відповідність до чинного законодавства та управлінських стандартів. Згідно з чинним законодавством України видання нормативно-правового акта, а також подання проекту такого акта органу виконавчої влади для його прийняття чи погодження без попереднього розгляду та погодження з юридичною службою не допускається [91]. Відповідно, при прийнятті рішень органи виконавчої влади зобов'язані залучати фахівців-юристів, а тому юридична служба є необхідною складовою професійної діяльності апарату державного управління.

Така процедура проходження документів відповідає публічно-правовій реальності: дотримання певних формальностей гарантує індивідові – як об'єкту управління, так і тому, хто управляє (суб'єкту), – правову захищеність та унеможливорює ущемлення його прав. До саме такої процедури зобов'язує й технічний аспект управлінської практики: підготовка, державна реєстрація та облік усіх нормативно-правових документів органів виконавчої влади повинні здійснюватися за єдиною формою з дотриманням установлених правил, норм, вимог, прецедентів, стилю, традицій.

Цей надзвичайно важливий аспект однорідності відіграє важливу роль у державному управлінні, він дає можливість при прийнятті рішень органами виконавчої влади зберігати єдність усієї системи. Адже система управління, що допустить, за словами Б. Гурне, прийняття міністерствами та їхніми структурними підрозділами нормативно-правових актів у довільній формі, дуже швидко втратить свою унітарність, а ділова мова між органами управління, з одного боку, та з громадськістю – з іншого, ставатиме дедалі важчою для взаємного розуміння, що в кінцевому підсумку призведе до некерованості всієї системи [25, с. 58]. Ось чому саме юристам відведена роль нагляду за дотриманням відповідно встановлених у сис-

темі державного управління законів, стандартів, інструкцій, правил, норм, вимог.

Діяльність юридичних служб органів виконавчої влади України регулюється Загальним положенням про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації [91]. *Основним завданням юридичних служб* є організація правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства, інших нормативних актів органами виконавчої влади, а також їх керівниками та працівниками під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків, а також представлення інтересів органу в судах. Юридична служба здійснює такі функції:

- 1) організовує і бере участь у забезпеченні реалізації державної правової політики у відповідній сфері, правильного застосування законодавства в органі виконавчої влади, представлення інтересів органу в судах;
- 2) розробляє та бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів з питань, що належать до компетенції органу;
- 3) перевіряє відповідність законодавству і міжнародним договорам України проектів наказів та інших актів, що подаються на підпис керівника, погоджує (візує) їх за наявності віз керівників заінтересованих структурних підрозділів;
- 4) проводить юридичну експертизу проектів нормативно-правових актів, підготовлених структурними підрозділами органу виконавчої влади, за результатами якої готує висновки за формами, що затверджуються Міністром, погоджує (візує) їх за наявності віз керівників заінтересованих структурних підрозділів;
- 5) переглядає разом із структурними підрозділами органу виконавчої влади нормативно-правові акти та інші документи з питань, що належать до його компетенції, з метою приведення їх у відповідність до законодавства;
- 6) інформує керівника про необхідність вжиття заходів для внесення змін до нормативно-правових актів та інших документів, визнання їх такими, що втратили чинність, або скасування;
- 7) вносить керівникові пропозиції щодо подання нормативно-правового акта на державну реєстрацію в порядку, визначеному Міністром;
- 8) разом із заінтересованими структурними підрозділами узагальнює практику застосування законодавства у відповідній сфері, готує пропозиції щодо його вдосконалення, подає їх на розгляд керівництва для вирішення питання щодо підготовки проектів нормативно-правових актів та інших документів, внесення їх в установленому порядку до державного органу, уповноваженого приймати такі акти;
- 9) розглядає проекти нормативно-правових актів, що надійшли на погодження та готує пропозиції до них;
- 10) організовує роботу, пов'язану з укладенням договорів (контрактів);
- 11) організовує претензійну та позовну роботу, здійснює контроль за

її проведенням;

12) аналізує матеріали, що надійшли від правоохоронних і контролюючих органів, результати позовної роботи, дані статистичної звітності, що характеризують стан законності в управлінській діяльності;

13) сприяє правильному застосуванню законодавства про працю, запобіганню безгосподарності, непродуктивним витратам, бере участь у проведенні аналізу причин їх виникнення та у підготовці документів про відшкодування збитків;

14) здійснює методичне керівництво правовою роботою в органі виконавчої влади;

15) веде облік актів законодавства і міжнародних договорів, забезпечує підтримання їх у контрольному стані та зберігання;

16) збирає інформацію про офіційне оприлюднення актів законодавства в друкованих виданнях;

17) здійснює заходи, спрямовані на підвищення рівня правових знань працівників органу виконавчої влади;

18) забезпечує в устновленому порядку представлення інтересів органу виконавчої влади в судах та інших органах.

Юридична служба чи службовці, які виконують юридичні функції, не беруть безпосередньої участі в прийнятті рішень, а надають рішенням форми, що відповідає законодавству та чинним адміністративним нормам. Якщо рішення приймається у формі якогось документа, то йдеться про підготовку проекту цього документа. Тому функції юридичних служб слід вважати надзвичайно важливими – здійснюючи консультативну роль, вони можуть запропонувати ті чи інші зміни, що суттєво впливатимуть на управлінське рішення. Ці служби можуть також запропонувати зміни певних норм закону з метою встановлення їх відповідності управлінським рішенням. Безперечно, що і в першому, і в другому випадках роль юридичних служб залишається суто дорадчою: остаточне рішення за будь-яких обставин належить не юристові – прийняття рішення здійснює керівник відповідного рівня компетенції, який може врахувати поради юриста, а може їх проігнорувати. Для уникнення таких ситуацій найкраще залучати юридичні служби на початковій стадії роботи над управлінським рішенням.

Юридична служба органу виконавчої влади утворюється як самостійний структурний підрозділ, організаційна форма якого залежить від обсягу, характеру та складності правової роботи. Це може бути департамент, управління, відділ чи сектор. У невеликих органах з нечисельним апаратом функції юридичної служби може виконувати юрисконсульт відповідної категорії.

Юридична служба міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади спрямовує, координує правову роботу, здійснює методичне керівництво та перевіряє її проведення:

– в урядовому органі, утвореному в системі міністерства та його територіальних органах;

– у територіальному (місцевому, регіональному) органі міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади.

Юридична служба обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації спрямовує, координує правову роботу, здійснює методичне керівництво, перевіряє її проведення у районних та районних у містах держадміністраціях.

Міністерство юстиції України відповідно до покладених на нього завдань надає такі **правничі послуги**:

– проводить правову експертизу щодо, відповідності, Конституції України та вимогам законопроектної техніки проектів законів, інших нормативно-правових актів, що подаються на розгляд, відповідно, Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, а також проектів міжнародних договорів України;

– розробляє і подає Президенту та Кабінету Міністрів пропозиції щодо усунення неузгодженостей і суперечностей між актами законодавства та заповнення прогалин у ньому;

– здійснює правову експертизу нормативних актів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, що зачіпають права, свободи та законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, веде облік нормативних актів, правову експертизу яких було здійснено;

– організовує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль за їх реалізацією в межах і порядку, встановлених законодавством [49, с. 498–499].

З метою підвищення рівня правового забезпечення діяльності органів виконавчої влади та інших державних органів, поліпшення якості підготовки проектів нормативно-правових актів, стимулювання залучення до зазначеної діяльності висококваліфікованих фахівців Указом Президента України від 11 грудня 2001 р. «Про деякі заходи щодо зміцнення юридичних служб державних органів» підвищено статус і роль правових служб та соціально-матеріальне забезпечення працівників цих структурних підрозділів.

Постановою Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2001 р. «Про вдосконалення організації правової роботи в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади» центральні органи виконавчої влади зобов'язано забезпечити належний рівень правової роботи у відповідних сферах державного управління, у тому числі методичного керівництва правовою роботою на підприємствах, в установах, організаціях, що належать до сфери їх управління, вжити заходів до впровадження ефективних форм і методів діяльності юридичних служб та до реалізації рекомендацій органів юстиції. У тих центральних органах виконавчої влади, де відсутні юридичні служби, забезпечити виконання вимог законодавства щодо їх утворення.

Судово-позовна функція

Судово-позовна функція тісно пов'язана із попередньо розглянутою, а тому здійснюється за допомогою дій, що можна віднести до допоміжних функцій. **Ця функція, на думку Б. Гурне, «об'єднує в собі всі види діяльності з розгляду справ, що можуть призвести до судових процесів, а також самих процесів»** [25, с. 61].

Стаття 55 Конституції України гарантує кожному право оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. З прийняттям у 2005 р. Кодексу адміністративного судочинства України та запровадженням в нашій державі адміністративного судочинства громадяни України отримали реальне право для реалізації цієї конституційної норми. Це викликало помітне зростання кількості звернень громадян до суду за захистом прав і свобод, що, безумовно, сприяє зміцненню законності в діяльності органів публічної влади.

Часто судові справи, що зачіпають інтереси органів виконавчої влади, бувають значними, зважаючи на їх публічний розголос та матеріальні відшкодування, які доводиться сплачувати державі. Так, наприклад, починаючи з 1 січня 2000 р., відшкодування шкоди, завданої громадянам незаконними діями органів виконавчої влади, здійснюється з бюджету за рахунок коштів на їх утримання.

Звідси виникає необхідність у висококваліфікованих фахівцях з великим досвідом практичної роботи в суді, які могли б ефективно здійснювати досудову і судову практику в інтересах державного органу, посадової особи. Юридичні служби представляють в установленому законодавством порядку інтереси органів виконавчої влади в судах та інших органах під час розгляду правових питань і спорів. Для представлення інтересів держави в судах під час розгляду справ, стороною або третьою особою в яких є орган виконавчої влади, у складі юридичної служби утворюється відповідний підрозділ або такі повноваження надаються окремій посадовій особі [91]. За необхідності вони вносять пропозиції керівництву органу управління (якщо це не віднесено до компетенції іншого підрозділу) щодо притягнення до відповідальності працівників, з вини яких заподіяна шкода.

Проблеми, пов'язані з організацією служби, покликаної забезпечувати судово-позовну функцію, органи виконавчої влади можуть вирішувати двома способами [25, с. 62]. *Перший* – кожен окремий орган самостійно вирішує питання, пов'язані з судовими справами. Такий підхід застосовується при вирішенні вузькотехнічних питань або коли рішення суду стосується безпосередньо лише цього органу (скарги працівників на керівництво органу; позови, пов'язані із проведенням конкурсів на заміщення вакантних посад держслужбовців чи їх звільненням з посад тощо).

Другий підхід передбачає створення спеціальної служби, котрій доручається ведення всіх судово-позовних справ (наприклад, такі служби діють у тих структурних органах, де часто виникають майнові спори). Мініс-

терство юстиції України, наприклад, виступає як представник Президента України і Кабінету Міністрів України під час розгляду справ судами України та судами іноземних держав або міжнародними судовими органами та установами [49, с. 499].

На практиці найчастіше юридичні та судово-позовні функції, які для зручності викладу ми розділили, здійснює одна й та сама служба чи службова особа. Адже вони тісно взаємопов'язані: той, хто бере участь у підготовці проектів рішень, має враховувати й можливість судових позовів, спричинених їх застосуванням; він також повинен робити відповідні висновки із уже прийнятих судових рішень. Крім того, поєднання цих функцій є логічним, виходячи з однакової юридичної освіти спеціалістів, які там працюватимуть.

3.4.4. Діловодство

Будь-який орган державної влади у процесі своєї діяльності тією чи іншою мірою має справу з документами, їх підготовкою, прийняттям, зберіганням, виконанням тощо. У документах відображається їх багатогранна управлінська діяльність. Однією з форм роботи з документами є діловодство.

У літературі діловодство прийняти поділяти на *теоретичне* і *практичне*. Теоретичне – це наука, що викладає правила складення ділових паперів, актів і самих справ; практичне діловодство – це загальний порядок виробництва справ у службових місцях згідно зі встановленими формами і за встановленими зразками ділових документів [81, с. 21]. Виходячи з теоретичного і практичного аспектів цієї функції, можна зробити таке визначення: **діловодство – це сукупність процесів, що забезпечують документування управлінської інформації та організацію роботи зі службовими документами у процесі реалізації управлінських функцій.**

Необхідність здійснення належного діловодства та його вдосконалення зумовлені такими *чинниками*:

- 1) ускладнення функцій державного управління підвищує вимоги до складання документів, їх оформлення та обробки;
- 2) раціоналізація роботи з документами – важливий напрям підвищення ефективності управлінської праці, що дає можливість уникати невиправданих часових витрат, зосередити зусилля управлінців на оперативному та якісному вирішенні конкретних управлінських питань;
- 3) забезпечення прав та інтересів громадян, які вступають у правовідносини з державними органами [12, с. 281].

Виділяють такі *аспекти* діловодства. По-перше, – це юридичний аспект – забезпечення законності та дисципліни у сфері діловодства, необхідності офіційного закріплення вимог, що пред'являються до документів відповідними нормативно-правовими актами, і безумовного їх дотримання.

По-друге,— організаційний аспект, що виявляється у налагодженні різноманітних і досить складних відносин організаційного характеру, котрі виникають між органами державної влади, підприємствами, організаціями щодо створення документів, їх руху, обробки.

По-третє, економічний аспект діловодства пов'язаний з економічною доцільністю, оптимальністю його здійснення [12, с. 282].

Особливе значення має діловодство у здійсненні дійового контролю за виконанням управлінських рішень, адже перевірка виконання є головною ланкою в організаційній роботі будь-якої установи чи організації. Добре налагоджена організація діловодної служби передбачає відповідний контроль за виконанням прийнятих рішень. Це дає можливість виявити допущені помилки, уникнути їх у майбутньому та надає роботі органу державної влади системності та оперативності.

Таким чином, діловодство покликане створити умови для:

- оформлення ділових документів відповідно до вимог стандартів;
- руху документів (реєстрація, контроль за рухом і термінами їх виконання);
- пошуку виконаних документів (формування у справі відповідно до номенклатури справ);
- зберігання документів [43, с. 124].

У діловодстві базовим поняттям є **«документ»** (від латинського слова **«documentum»** – **повчальний приклад, взірець, доказ**) – структурована одиниця інформації про факти, події, явища об'єктивної дійсності та розумової діяльності людини, що оформлена й зафіксована на матеріальному носії в установленому порядку з дотриманням певної форми та формуванням обов'язкових ознак, та призначена для її обробки і передачі в часі та просторі. У найпоширенішому розумінні, документом вважається будь-який діловий текст, що містить інформацію у зафіксованому вигляді. Документи можуть бути зафіксовані на папері, диску, фотоплівці, дискеті тощо. Відомості, що містяться в документі, мають бути прийнятними для обробки людиною або машиною і мати, згідно з чинним законодавством, правове значення. В управлінській практиці використовуються переважно текстові документи, зафіксовані у письмовий спосіб. Ці документи називаються управлінськими.

Основними і обов'язковими вимогами для всіх документів є положення про те, що документ:

- а) має видаватися, прийматися повноважним органом або особою відповідно до їх функцій, компетентності;
- б) не повинен суперечити законодавчо-нормативним актам;
- в) має бути достовірним, базуватися на аналізі, фактах і містити конкретні висновки, реальні пропозиції і вказівки.

Документ складається за встановленою формою, відповідно редагується і оформлюється.

Закріплена у документах різноманітна інформація, оформлена відпо-

відно до певних вимог, перетворює їх на незамінні довідники, що у подальшому набувають науково-історичної цінності та стають джерелом знань [60, с. 17]. Узагальнюючи, можна твердити, що документи:

- мають *державне значення*, відображаючи суспільні відносини, державний лад і державну політику в різних її проявах, суть взаємовідносин органів публічної влади з громадянами;

- мають *юридичне значення*, фіксуючи правові відносини фізичних та юридичних осіб і регулюючи їх дії;

- мають *соціально-психологічне значення*, відіграючи роль суспільно-стабілізуючого чинника, закріплюючи в окремої особи розуміння наявності сталих загальноприйнятих норм суспільної поведінки [6].

Управлінський процес передбачає отримання, обробку інформації та прийняття управлінських рішень, що переважно фіксуються на матеріальних носіях-документах. Документальне відображення інформації є невід'ємним елементом управління, тобто управління неможливе без його документування.

Документування – це регламентований процес запису інформації на різноманітних носіях за встановленими правилами, яка забезпечує її юридичну силу, та спрямований на збереження всієї документації, що стосується основних напрямів і процедур роботи органу державної влади та прийнятих рішень, протягом такого часу, допоки ця документація становить цінність.

Документування, що займає чільне місце у процесі здійснення управлінської діяльності, полягає у фіксації за встановленими правилами на паперових або магнітних носіях управлінських дій, тобто у створенні документів. Підставою для створення документів є необхідність засвідчення наявності та змісту управлінських дій, передавання, зберігання і використання інформації протягом певного часу або постійно. Б. Гурне визначає документування як систему дій, спрямовану на пошук, збирання і розповсюдження інтелектуальної інформації, що необхідна персоналові адміністративної установи для виконання своїх обов'язків [25, с. 63].

Документування передбачає дотримання встановлених правил запису інформації, що надає юридичну силу створюваним документам. *Юридична сила* – властивість офіційного документа, надана йому чинним законодавством, компетенцією органу, що його видав, і встановленим порядком його оформлення [81, с. 53–54].

Кожен документ є часткою системи більш високого рівня і входить у відповідну систему документації як її елемент. Під **системою документації розуміється сукупність документів, взаємопов'язаних за ознаками походження, призначення, виду, сфери дії, єдиних вимог до їх оформлення**. Управлінські документи, що є частиною офіційних документів, забезпечують керованість об'єктів управління. Зазначені документи утворюють такі *види документації*: організаційно-правова; планова; розпорядча; інформаційно-довідкова і довідково-аналітична; звітна; дого-

вірна; документація із забезпечення кадрами (з особового складу); документація із забезпечення фінансами (бухгалтерський облік і звітність); документація із матеріально-технічного забезпечення; документація із документаційного та інформаційного забезпечення діяльності установи; документація, що відображає основну діяльність установи [81, с. 54–55].

Документи, що становлять єдиний вид документації, характеризуються єдністю цільового призначення і у комплексі забезпечують документування тієї чи іншої управлінської функції або виду діяльності. Документаційне забезпечення документів передбачає не тільки створення документів, а й організацію роботи з ними – організацію документообігу установи, зберігання документів та їх використання у поточній роботі. Документування управлінської діяльності і регламентування порядку роботи з документами від моменту їх створення або надходження до відправлення або передачі в архів в органах державної влади України здійснюється відповідно до Примірної Інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України, а також до державних стандартів на організаційно-розпорядчу документацію. Інструкцією регламентуються загальні питання документування управлінської діяльності; прийом, розгляд і реєстрація документів; складання і оформлення службових документів, у тому числі датування, індексація, узгодження, засвідчення і адресування документів. Інструкція визначає порядок ведення загального діловодства, її положення поширюються на всю службову документацію, в тому числі створювану за допомогою персональних комп'ютерів (ПК). Комп'ютерні (автоматизовані) технології обробки документної інформації мають відповідати вимогам державних стандартів та Інструкції.

Невід'ємною складовою діловодного процесу органу виконавчої влади є **діловодство за зверненнями громадян** – один з видів діловодства, що ведеться окремо від інших його видів і покладається на спеціально призначених для цього посадових осіб чи підрозділ службового апарату. Порядок його ведення регулюється Інструкцією з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації.

Відповідальність за загальний стан роботи з документами покладається на керівника органу державної влади. Організація роботи з документами в установі забезпечується **службами діловодства**. Так, у Секретаріаті Кабінету Міністрів України функціонує Департамент діловодства та моніторингу у складі Управління діловодства, Управління моніторингу та Управління автоматизації діловодства.

Основним завданням діловодної служби є встановлення єдиного порядку документування і роботи з документами на основі використання сучасної обчислювальної техніки, автоматизова-

ної технології роботи з документами та скорочення кількості документів.

Відповідно до основного завдання діловодна служба:

- розробляє інструкції з діловодства та номенклатури справ;
- організовує за дорученням керівництва підготовку проектів документів, забезпечує оформлення і випуск документів;
- організовує і забезпечує документаційне та організаційно-технічне обслуговування роботи колегіальних органів, нарад;
- організовує друкарське виготовлення, копіювання і тиражування документів;
- уніфікує системи документації та документів з урахуванням можливості їх машинної обробки, вживає заходів щодо скорочення кількості форм і видів документів;
- здійснює контроль за підготовкою та оформленням документів, за їх своєчасним виконанням, вживає заходів щодо скорочення термінів проходження і виконання документів, узагальнює та аналізує дані про хід і результати цієї роботи;
- приймає, реєструє, веде облік, забезпечує зберігання, оперативний розшук, інформування за документами та доставляє документи;
- забезпечує додержання єдиного порядку відбору, обліку, схоронності, якості оброблення та використання документів, що створюються під час діяльності державного органу, для передачі на державне зберігання;
- удосконалює форми і методи роботи з документами з урахуванням використання організаційної техніки і ПК;
- здійснює організаційно-методичне керівництво роботою з документами у структурних підрозділах органу управління;
- впроваджує державні стандарти, уніфіковані системи документації (УСД), інші нормативи в установі та її структурних підрозділах;
- завіряє печаткою документи у випадках, передбачених інструкцією для роботи з документами. Зокрема, для забезпечення документування діяльності Кабінету Міністрів України використовується печатка з його найменуванням та зображенням Державного Герба України, інші печатки, штампи і бланки, що виготовлені за зразком, затвердженим Урядом.

В умовах ускладнення та збільшення обсягів управлінської діяльності інтенсифікація та поліпшення організації роботи діловодних служб може сприяти підвищенню ефективності роботи управлінського апарату. Інтенсифікація діловодства передбачає:

- чітку побудову організаційної структури загальних відділів, секретаріатів;
- відбір та впровадження найбільш раціональної форми технології діловодства;
- оптимальне розмежування функцій та обов'язків працівників цієї сфери;
- наукове обґрунтування норм праці співробітників діловодних служб;

- чітку регламентацію кількісного складу, підвищення особистої кваліфікації та професійної відповідальності працівників;
- раціональну організацію робочих місць [60, с. 32–33].

Діяльність щодо документального забезпечення функціонування органів державної влади регулюється положеннями, посадовими інструкціями, річними та квартальними планами робіт, іншими нормативними актами. Розробка цих документів покладається на загальні відділи органів державної влади.

Діловодний процес має свою специфічну технологію – **документообіг організації – сукупність взаємопов'язаних процедур, що забезпечують рух документів в установі з моменту їх створення чи надходження і до завершення виконання чи відправки** [81, с. 56], **тобто повний життєвий цикл документів в установі до передачі їх в архів або на знищення**. Зважаючи на етапи обробки документів, виділяють три основних інформаційних потоки (документопотоки) в органах державної влади:

- 1) документопотік вхідних до органу документів (розпорядження, накази, листи, угоди, заяви, пропозиції тощо);
- 2) документопотік внутрішніх документів, що створені всередині органу, а рух їх відбувається у структурних підрозділах (накази, розпорядження, плани, звіти, службові записки, акти тощо);
- 3) документопотік вихідних документів – інформація, що виходить за межі органу (звіти, відповіді, угоди, пропозиції, прес-релізи тощо) [43, с. 122].

Відповідно до цих інформаційних потоків документообіг організації складається з роботи із вхідною, внутрішньою та вихідною документацією. Зокрема, його складовими є: попередній розгляд документів; реєстрація документів; резолюція посадової особи; оформлення документів; датування документів; індексація документів; узгодження документів; засвідчення документів; затвердження документів.

Під час проходження документа в установі обов'язково робляться такі позначки:

- про надходження документа (реєстрація);
- про взяття документа на контроль;
- про виконання документа і спрямування його у справу.

У її кожному документі має бути зазначено: безпосередній виконавець, його прізвище і номер службового телефону, що фіксується на лицьовому чи зворотному боці останньої сторінки документа. На оригіналах документів, що підлягають поверненню, на верхньому правому полі першої сторінки ставиться штамп «Підлягає поверненню». У реєстраційній картці чи журналі вказується номер вихідного документа, дата реєстрації, заголовок (короткий зміст) документа і номер справи, у якій зберігатиметься його копія.

Актуальним завданням, пов'язаним із забезпеченням поточного діловодства, є запровадження в практику діяльності органів виконавчої влади

України технологій електронного документообігу та електронного цифрового підпису. Запровадження цифрового підпису дає можливість створювати системи обміну **електронними документами** – документами, інформація в яких зафіксована у вигляді електронних даних (включаючи обов'язкові реквізити документа), що не потребують дублювання паперовими і дають можливість значно знизити фінансові витрати та витрати робочого часу в органах державної влади. Електронний документообіг – найбільш прогресивний шлях до підвищення ефективності роботи органів виконавчої влади, оскільки мінімізація ручної праці, завдяки розмноженню паперових документів, відстеження їх переміщення, автоматичне зняття завдань з контролю кардинально підвищує якість праці виконавців, робить терміни підготовки документів більш прогнозованими і керованими [43, с. 120–121].

Електронний документообіг – це інформаційна технологія, що забезпечує автоматизацію документообігу засобами комп'ютерної техніки та зв'язку [43, с. 154] є сукупністю процесів створення, оброблення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів, що використовуються із застосуванням перевірки цілісності та у разі необхідності з підтвердженням факту одержання таких документів.

Загальні правила документування управлінської діяльності в електронній формі і регламентування виконання дій з електронними документами з моменту їх створення або одержання до відправлення чи передачі до архіву регулюється Типовим порядком здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2004 р. № 1453. Орган виконавчої влади здійснює електронний документообіг лише за умови використання надійних засобів **електронного цифрового підпису – обов'язкового реквізиту електронного документа, що являє собою підпис посадової особи в електронній формі, що додається до інших електронних даних або логічно з ними пов'язаний, призначений для ідентифікації підписувача цих даних**. Електронний цифровий підпис повинен бути підтверджений сертифікатом відповідності або позитивним висновком за результатами державної експертизи у сфері криптографічного захисту інформації, отриманим на ці засоби від спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері криптографічного захисту інформації, та наявністю *посилених сертифікатів відкритих ключів у своїх працівників* – підписувачів. Застосування електронного цифрового підпису в органах виконавчої влади регулюється Порядком, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2004 р. № 1452 і забезпечується підрозділом інформаційних технологій або працівником, спеціально визначеним наказом керівника установи. Функція обслуговування сертифікатів відкритих ключів, а також акредитація їх центрів покладена на центральний засвідчувальний орган – Міністерство транспорту та зв'язку.

Електронний документообіг здійснюється через спеціальні телекомунікаційні мережі або телекомунікаційні мережі загального користування. Відповідальність за організацію здійснення електронного документообігу в органі виконавчої влади несе його керівник, а забезпечення здійснення електронного документообігу покладається на службу діловодства.

Характеристикою документообігу є його обсяг. Під **обсягом документообігу** розуміється кількість документів, що надійшли в організацію і створених нею протягом певного періоду (як правило, року). Обсяг документообігу – важливий показник, що використовується як критерій у виборі організаційної форми діловиробництва, організації інформаційно-пошукової системи документів установи, встановленні структури служби діловиробництва, її штатного складу [81, с. 56].

Важливою складовою діловодства є забезпечення дійового контролю за станом виконання документів. **Контроль виконання** – це практична робота щодо здійснення поточного нагляду за станом виконання призначеними особами тих чи інших організаційно-розпорядчих документів. Контролю підлягають зареєстровані документи, в яких встановлене певне завдання. Він необхідний для таких цілей:

- 1) з'ясування фактичного стану в ході поточного виконання конкретного доручення;
- 2) виявлення вузьких місць та вжиття необхідних заходів щодо виправлення ситуації;
- 3) отримання можливості аналізу організації роботи з метою запобігання виявленням недоліків у майбутній практичній діяльності установи;
- 4) стимулювання виконавської дисципліни як стилю роботи [60, с. 38].

Здійснення безпосереднього контролю за виконанням документів в органах виконавчої влади покладається на спеціально утворені **контрольні служби**. До контрольних служб відносять структурні підрозділи з контролю апарату міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій. Контрольна служба утворюється керівником відповідного міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, головою відповідної місцевої державної адміністрації з метою здійснення контролю за виконанням законів України, актів та доручень Президента України, Кабінету Міністрів України, актів центральних органів виконавчої влади, розпоряджень і доручень голови держадміністрації та реагування на запити і звернення народних депутатів України та депутатів місцевих рад. Контрольна служба безпосередньо підпорядковується керівникові органу виконавчої влади, з інших питань – керівникові апарату цього органу.

Основними завданнями структурних підрозділів з контролю є:

- а) здійснення контролю за виконанням органами виконавчої влади актів та доручень Президента України, Кабінету Міністрів України, актів центральних органів виконавчої влади, розпоряджень і доручень голови місцевої держадміністрації та за станом роботи з реагування на запити і

звернення народних депутатів України та депутатів місцевих рад, а також аналіз причин порушення строків виконання документів і внесення пропозицій щодо їх усунення;

б) підготовка інформаційно-аналітичних та інших матеріалів з питань виконання документів та роботи з реагування на запити і звернення депутатів усіх рівнів;

в) інформування керівника органу виконавчої влади про стан виконання документів та роботи з реагування на запити і звернення депутатів.

Завданням контролю за виконанням документів є забезпечення своєчасного та якісного їх виконання. Обов'язково контролюється виконання законів України, постанов Верховної Ради України, указів, розпоряджень та доручень Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, запитів та звернень народних депутатів України.

Відповідальність за виконання документа несуть особи, зазначені у розпорядчому документі (розпорядженні, рішенні, дорученні тощо), резолюції керівника та безпосередні виконавці.

Документи можуть бути як із зазначенням, так і без зазначення строку виконання. Строки виконання можуть бути у самому документі або встановлені актами законодавства. Документи без зазначення строку виконання мають бути виконані не пізніше як за 30 календарних днів, а документи з позначкою «терміново» – протягом 7 робочих днів від дати підписання документа.

Контроль за виконанням документів в установі передбачає:

- постановку документів (доручень) на контроль, формування картотеки контрольованих документів;

- перевірку своєчасного доведення документів до виконавців;

- попередні перевірки і регулювання ходу виконання;

- облік і узагальнення результатів контролю за виконанням документів (доручень);

- інформування керівника про хід та підсумки виконання документів (доручень);

- повідомлення про хід і підсумки виконання документів на оперативних, апаратних нарадах, засіданнях колегіальних органів;

- зняття документів з контролю;

- формування картотеки виконаних документів.

Документ вважається виконаним тільки у тому разі, коли зазначені у ньому питання (проблеми) вирішені і заявник отримав відповідь по суті. Після виконання документ знімається з контролю, причому це може зробити лише та особа, яка поставила його на контроль.

В умовах переходу від галузевого до функціонального принципу діяльності органів виконавчої влади, відповідного зменшення регуляційного навантаження на них, передачі окремих повноважень регіонам і господарюючим суб'єктам, різкого скорочення паперотворчості на перший план виходить не контроль, а **моніторинг** – поетапне відстеження ходу вико-

нання завдань, визначених контрольними документами. Колишній всеосяжний контроль передбачав і всеосяжну реакцію, що торкалася найменших дрібниць. Нині ж на часі – аналітичне осмислення подій, явищ, аналіз того, як виконуються рішення і що потрібно для забезпечення їхнього позитивного впливу на життя. Тому актуальним є процес перетворення служб, що виконували суто контрольні функції, на моніторингові. Виконувані ними завдання є ширшими, порівняно з контрольними, адже відстеження виконання документів дає можливість не тільки отримати своєчасну і об'єктивну інформацію, а й виявити при цьому можливі проблеми і скоригувати дії для оперативного впливу на ситуацію.

Стан виконавської дисципліни в органах виконавчої влади на нинішньому етапі розвитку держави набуває особливого значення. Адже від його рівня багато в чому залежить злагоджена взаємодія всіх органів державної влади в Україні. Тому закономірно, що про питання поліпшення виконавської дисципліни та контрольної діяльності йдеться в Указі Президента України «Про персональну відповідальність керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади», постановах Кабінету Міністрів України «Про стан виконавської дисципліни в органах виконавчої влади та заходи щодо її зміцнення» та «Про затвердження Порядку проведення перевірки стану виконавської дисципліни в органах виконавчої влади».

У процесі управління створюється велика кількість документів службового характеру. Система **збереження документів**, що є частиною організації роботи з документами, – це сукупність засобів обліку та систематизації документів з метою їх пошуку і використання у поточній діяльності установи [81, с. 56]. Документи з часу створення (надходження) і до передачі їх в архів зберігаються за місцем їх формування у службових «справах».

Справа – це комплекс належно оформлених і згрупованих закінчених виробництвом документів службового характеру, що вміщує вичерпну інформацію стосовно вирішення конкретного питання. Формування справи – це групування окремих документів відповідно до встановленої номенклатури. Справи формуються за місцем реєстрації самих документів або в структурних підрозділах установи, де відповідальні особи групують виконані документи згідно з профілем свого підрозділу [60, с. 41].

Органи державної влади визначають конкретний комплекс документів, необхідний та достатній для документування їх діяльності. Ці документи групуються за логічною послідовністю виконання, а їх систематизований перелік називається «номенклатурою справ».

Номенклатура справ – це обов'язковий для кожної юридичної особи систематизований перелік назв справ, що формуються в її діловодстві, розміщених у певній послідовності, із зазначенням строків зберігання справ [89].

Номенклатура справ є обов'язковим для кожної установи документом постійного зберігання, що складається для створення в установі єдиної

системи формування справ, забезпечення їх обліку, швидкого розшуку документа за його змістом та видом, відбору документів на державне зберігання у процесі діловодства. Номенклатура справ органу виконавчої влади складається з номенклатурних справ окремих структурних підрозділів. Зведена номенклатура після погодження з архівом затверджується керівником органу державної влади.

На практиці використовуються три види номенклатури справ: **типова, примірна та індивідуальна** [12, с. 298].

Типова номенклатура справ установлює типовий склад справ для установ, однорідних за характером діяльності, з єдиною системою індексації, і є нормативним актом.

Примірна номенклатура встановлює примірний склад справ для установ, однорідних за характером діяльності, але різних за структурою, і має рекомендаційний характер.

Індивідуальна номенклатура справ установи складається із номенклатур справ окремих структурних підрозділів.

Типові та примірні номенклатури справ розробляються органами вищого рівня для організацій, що належать до сфери управління установи, і використовуються ними як методичні посібники при складанні індивідуальних номенклатур справ.

Формування справ – це групування виконаних документів у справі відповідно до номенклатури справ [12, с. 298]. Документи в справі групуються у хронологічному чи логічному порядку або в поєднанні цих компонентів.

Закінчені діловодством справи постійного і тривалого (понад 10 років) строків зберігання здаються в архів органу державної влади для подальшого зберігання та використання. Справи тимчасового зберігання (до 10 років включно) можуть передаватися в архів за погодженням з керівництвом органу державної влади.

Підготовка документів до передачі в архів включає: експертизу цінності документів; оформлення справ; складання описів справ; передачу справ до архівного підрозділу установи і забезпечення схоронності документів. Експертиза цінності документів полягає у визначенні їх цінності з метою встановлення строків зберігання документів і відбору їх на державне зберігання. Для організації та проведення експертизи цінності документів в установі створюється експертна комісія (ЕК). Схоронність документів органів державної влади здійснюється згідно із Законом України «Про Національний архівний фонд і архівні установи».

Функціонально номенклатура справ визначає систему зберігання та використання документів, виконується в кількох примірниках і зберігається:

- у підрозділі установи, яка веде діловодство, як робочий примірник;
- у відомчому архіві як обліковий документ поточного зберігання;
- у державному архіві як довідковий матеріал постійного зберігання.

Органи державної влади створюють архівні підрозділи для тимчасового зберігання архівних документів, що нагромадилися за час їхньої діяль-

ності, використання відомостей, що містяться в цих документах, для службових, виробничих, наукових та інших цілей, а також для захисту прав і законних інтересів громадян.

Архів, архівний підрозділ, архівний відділ – це установа, що забезпечує облік, зберігання архівних документів, використання відомостей, що в них містяться, та формування Національного архівного фонду або здійснює управління, науково-дослідну та інформаційну діяльність у сфері архівної справи і діловодства [89].

Систему архівних установ державної влади та органів місцевого самоврядування України становлять:

- спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері архівної справи і діловодства (Державний комітет архівів України);
- центральні державні архіви;
- галузеві державні архіви;
- державний архів Автономної Республіки Крим;
- державний архів області, міст Києва і Севастополя;
- державний архів району, району у містах Києві та Севастополі;
- місцеві архівні установи (архівні установи міських рад міст республіканського (АРК), обласного значення);
- архівні підрозділи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ та організацій.

Архівний підрозділ є самостійною структурною частиною організації. У разі недоцільності створення самостійної структурної частини архівний підрозділ може входити до складу служби діловодства організації (управління справами, загального відділу, канцелярії тощо).

Основними завданнями архівного підрозділу є:

- приймання від структурних підрозділів організації та зберігання архівних документів з різними видами носіїв інформації;
- контроль разом зі службою діловодства стану зберігання та правильності оформлення документів у структурних підрозділах організації;
- участь у складанні та погодженні зведеної номенклатури справ організації, перевірка відповідності формування документів у справи затвердженій номенклатурі;
- подання на державну реєстрацію документів Національного архівного фонду, ведення їх державного обліку та подання відомостей про їх кількість за встановленою формою відповідній державній архівній установі, архівному відділу міської ради;
- проведення попередньої експертизи цінностей документів, що є на зберіганні, складання та подання на розгляд експертної комісії організації проектів описів справ Національного архівного фонду, описів справ тривалого (понад 10 років) зберігання, описів справ з особового складу працівників організації та актів про вилучення для знищення документів, що не віднесені до Національного архівного фонду;
- створення та вдосконалення довідкового апарату до архівних доку-

ментів;

- організація в установленому Держкомархівом порядку користування архівними документами, видача архівних довідок, копій, витягів з документів юридичним особам і громадянам;
- підготовка і передання документів Національного архівного фонду до відповідної державної архівної установи, архівного відділу міської ради;
- участь у заходах з підвищення фахової кваліфікації працівників організації, які відповідають за роботу з документами [93].

Обов'язковою умовою раціональної організації діловодства, засобом підвищення продуктивності та здешевлення управлінської праці є механізація та автоматизація діловодних процесів. Механізація та автоматизація впроваджується на всіх етапах діловодного процесу: реєстрація і підготовка документів, їх копіювання, оперативне зберігання і транспортування, контроль за виконанням тощо. Ці етапи мають бути сумісними і передбачати можливість їх об'єднання в єдину систему. Склад програмного забезпечення і засобів, що використовуються, залежать від конкретних умов роботи апарату управління з документами, зокрема від організаційної структури органу управління, його розміщення, умов праці співробітників, кількості та змісту документів, потреб в оперативній і ретроспективній інформації, ступеня централізації робіт з документами. З метою більш раціонального використання технічних засобів, ПК в органах державної влади створюються централізовані служби: сектори діловодства, комп'ютеризації і оргтехніки, друкарські та копіювальні бюро тощо. Від ефективності роботи таких підрозділів багато в чому залежить оптимальна робота всієї установи. Під час упровадження нових технологій роботи з документами необхідно враховувати:

- доцільність упровадження технічних засобів;
- можливість придбання технічних засобів;
- наявність придатних приміщень;
- можливість підготовки чи залучення спеціалістів до обслуговування техніки та її ремонту.

Перед застосуванням технічних засобів проводиться відповідна підготовка кадрів, що передбачає: навчання персоналу роботі з технічними засобами на робочих місцях, на спеціальних курсах, організацію тренінгових занять тощо.

Важливим завданням, що стоїть сьогодні на порядку денному, є комп'ютеризація та запровадження відповідного програмного забезпечення всієї системи органів виконавчої влади України, що дало б можливість підняти на якісно новий рівень роботу апарату державного управління. Для цього слід активно впроваджувати систему електронного документообігу, що вимагає наявності в органі влади:

- засобів обчислювальної техніки, адекватних за продуктивністю упроваджуваному програмному забезпеченню документообігу; обов'язкова стовідсоткова оснащеність персональними комп'ютерами персоналу;

- засобів зв'язку адекватної пропускної спроможності між усіма робочими місцями;
- автоматизованої системи діловодства, що використовує програмне забезпечення та допускає перехід до електронного документообігу;
- психологічної готовності керівника до використання електронних аналогів власноручного підпису на документі;
- служб і технічних можливостей переведення вхідних паперових документів в електронну форму [43, с. 138].

3.4.5. Зв'язки з громадськістю

Поняття громадських зв'язків

Сьогодні у сфері державного управління особливо гострою є потреба не лише у моніторингу соціального середовища, а й у впливові на свідомість громадян за допомогою інформування через налагоджені канали комунікаційного зв'язку. З іншого боку, вимогою дня є забезпечення інформацією громадян та бізнесу про діяльність органів влади, послуги, що надаються ними. Відповідно, налагодження взаємодії та встановлення дійових зв'язків з громадськістю, що передбачають чесні, відкриті, доброзичливі взаємовідносини між органами публічної влади та населенням, стає невід'ємною складовою діяльності органів влади. Саме із цього виникає порівняно нова функція державного управління – зв'язки з громадськістю, адже влада діє ефективно лише тоді, коли її підтримує громадськість. Органи державної влади зобов'язані інформувати населення про напрями стратегічного розвитку (політику), програми й послуги, що надаються ними, звітувати про свою діяльність і нести перед ним відповідальність, тобто бути відкритими для громадськості. Так, на думку Б. Гурне, «для органів адміністративного управління вкрай необхідно розробляти і систематично застосовувати політику поліпшення своїх зв'язків із громадськістю» [25, с. 77].

Термін «паблік рілейшнз» (Public relations), що перекладається з англійської як *відносини з публікою, зв'язки з громадськістю*, є відносно новим для органів публічної влади України. «Зв'язки з громадськістю» або «громадські зв'язки» (надалі – ГЗ) відіграють дедалі більшу роль у діяльності органів виконавчої влади. ГЗ, що налічують більш як 95-річну історію існування в демократичних країнах, усе впевненіше входять у життєвий простір сучасної України, поступово усвідомлюється важливість і необхідність цієї функції у процесі здійснення державного управління.

Створення підрозділів зв'язків з громадськістю в органах державної влади та економічно розвинутих підприємствах України розпочалося на початку 90-х років, як необхідність суспільних зрушень у напрямі формування економічних і політичних інститутів демократії [67, с. 41]. Але лише

з моменту запровадження інституту президентства (1992 р.), коли в структурі Адміністрації Президента України була створена прес-служба Глави держави, в Україні розпочався реальний процес налагодження основ зв'язків з громадськістю в органах державної влади. Саме в той період в Законі України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року була зафіксована норма, відповідно до якої право на інформацію забезпечується «створенням у державних органах спеціальних інформаційних служб або систем, що забезпечували б у встановленому порядку доступ до інформації». Як зазначається у літературі, перший етап формування національного корпусу служб зв'язків з громадськістю завершився у 1995 році [13, с. 32]. Він характеризувався кількісним насиченням штатів пресових та інших служб, що здійснюють функції зв'язків з громадськістю, фахівцями.

Оскільки предметом нашого дослідження є діяльність управлінських структур, що пов'язані відносинами взаємодії і взаємозалежності з різними соціальними групами, коротко з'ясуємо зміст терміна «громадські зв'язки». У літературі сьогодні налічується близько півтисячі визначень «паблік рілейшнз». Американський фахівець Рекс Харлоу на їх основі запропонував таке: **«Зв'язки з громадськістю – це одна із функцій управління, що сприяє встановленню та підтриманню спілкування, взаєморозуміння та співробітництва між організацією та громадськістю. Вона включає в себе вирішення різних проблем: забезпечення керівництва інформацією про громадську думку та надання допомоги у розробці відповідних заходів; забезпечення їх діяльності в інтересах громадськості; підтримання управлінців у стані готовності до різних змін шляхом своєчасного передбачення тенденцій; використання досліджень та відкритого спілкування як основних засобів діяльності»** [136].

Як бачимо, ключовими поняттями цього визначення є терміни «організація» та «громадськість». На взаємозалежність між ними вказують С. Катліп, А. Сентер, Ф. Брум – автори відомої книги «Ефективні громадські зв'язки», яку часто називають «біблією» громадських зв'язків [133]. На їхню думку, якщо дії якоїсь організації мають вплив на певну групу, то ця група становить громадськість (публіку) для цієї організації.

До організацій, у нашому випадку, ми відносимо органи виконавчої влади. Хто ж репрезентує їх громадськість? Під громадськістю в «паблік рілейшнз» розуміють ту частину соціального оточення, яка своєю поведінкою може безпосередньо чи опосередковано впливати на успішну діяльність організації. Для органу влади істотне значення має його імідж саме у цих категорій громадськості. Наприклад, для такого органу виконавчої влади, як обласна державна адміністрація, основною публікою є жителі відповідної області в цілому, а також організації, установи, підприємства, громадські об'єднання, що перебувають у відносинах взаємозалежності з цим місцевим органом виконавчої влади. Отже, громадські зв'язки органу виконавчої влади – це достатньо широка система взаємин, основою якої є

стосунки між цим органом і громадянами, стосовно яких цей орган здійснює свій управлінський вплив.

Основною метою ГЗ є створення зовнішнього і внутрішнього політико-соціально-психологічного середовища, сприятливого для успішної роботи органу державного управління, забезпечення бажаної поведінки громадськості щодо цього органу влади [108; 67, с. 42]. Державні органи влади заінтересовані в отриманні публічної підтримки та зменшенні опозиції своїм діям.

Щоб досягти взаєморозуміння, доброзичливих відносин та співпраці між органом державної влади і громадськістю, слід дотримуватися таких *вимог*:

- забезпечити широке, адекватне інформування як усієї громадськості, так і окремих її соціальних груп;
- організувати ефективний «зворотний зв'язок» із громадськістю;
- залучити громадськість до участі в процесі обговорення та прийняття рішень [67, с. 42].

В установах, що дбають про свій позитивний імідж, посередниками між їх керівництвом та публікою є професіонали високого гатунку у сфері громадських зв'язків. Адже працювати в умовах сучасного політичного ринку надзвичайно важко та відповідально. Ці спеціалісти повинні бути здатними: по-перше, роз'яснити громадськості рішення керівництва організації; по-друге, роз'яснити громадську думку керівництву організації. З одного боку, вони зобов'язані надавати представникам ЗМІ офіційну інформацію (оскільки є державними службовцями), з іншого – перебувають під постійним пресом журналістів, які намагаються спровокувати їх на відвертість у коментарях. До цього додається внутрішня боротьба між тим, що треба сказати широкому загалу, й тим, що відбувається насправді. Як бачимо, робота у цій сфері наповнена внутрішнім драматизмом і зовнішніми складнощами, а тому вимагає від фахівця особливих знань та умінь. Серед особистих рис, якими повинні бути наділені спеціалісти ГЗ, виділяють такі: комунікабельність, інтелігентність, ерудиція, ініціативність, наполегливість, доброзичливість, відкритість, чесність, почуття гумору. Найбільш прийнятною базовою освітою для фахівця з ГЗ вважається журналістська, політологічна, соціологічна, психологічна, педагогічна, філологічна. Хоча саме професійна підготовка таких спеціалістів, чії функції є значно ширшими від згаданих спеціальностей, мали би отримати самостійне місце у системі вищої школи України.

Аналізуючи існуючу практику, можна зазначити, що не у всіх органах виконавчої влади (особливо місцевого рівня) функціонують відповідні служби, а тому функцію зв'язків з громадськістю змушені здійснювати керівники. У цьому зв'язку заслуговує на увагу думка відомого американського фахівця ПР Джеймса Е. Груніга: «Громадські зв'язки – це, насамперед, взаємини між керівництвом організації (а не всією організацією) та громадськістю» [82].

На основі такого твердження можна дійти висновку, що ГЗ можуть охоплювати сферу не лише зовнішньої (за межами організації), а й внут-

рішньої (всередині організації) комунікації. Крім того, специфіка ГЗ полягає у тому, що представник цієї професії в ідеалі повинен бути водночас представником певної організації та посередником між нею і публікою.

Найпоширеніші механізми громадських зв'язків

Практика зв'язків органів виконавчої влади з тими, на кого вони здійснюють свій вплив, передбачає, насамперед, інформування громадськості з метою надання їй загального уявлення про діяльність, реалізацію планів та проблеми, які доводиться їм розв'язувати. Для досягнення цього завдання органи виконавчої влади використовують такі основні види комунікативних каналів:

1) безпосереднє спілкування – особисті контакти між громадянами (об'єднаннями громадян), з одного боку, і посадовими особами органу влади – з іншого;

2) спілкування за допомогою засобів зв'язку (телефон, різноманітні форми особистого листування, Інтернет);

3) опосередковане спілкування через засоби масової інформації (преса, телебачення, радіо, комп'ютерні мережі тощо) [106].

Найсильніше враження від того чи іншого органу влади громадяни отримують завдяки особистому контакту з державними службовцями цього органу. Такої думки дотримуються дослідники громадських зв'язків Ч. Крейг, О. Гріффіс. Британський дослідник ГЗ Брайєн Гарві наголошує, що функціонування громадських зв'язків влади починається з «фундаментальних і часто недооцінюваних малих справ». Тобто ГЗ «починаються з передніх дверей, з телефону і з листування» [110, с. 42].

Із повсякденної практики відомо, що зв'язки з громадськістю органів державної влади базуються саме на враженнях громадян від роботи місцевих служб та від ефективної роботи державних службовців різного рангу. Велике значення у контактах з відвідувачами державного органу має здатність службовців справити приємне враження своєю привітністю, уважністю. Протягом робочого дня державні службовці спілкуються з відвідувачами, які звертаються до них за допомогою при вирішенні тих чи інших проблем. При цьому можливі такі варіанти – службовець:

а) бере на себе вирішення певної проблеми;

б) інформує громадянина про те, у компетенції якої посадової особи чи органу є можливість вирішити його проблеми;

в) дає пояснення, чому проблема не може бути вирішена цим органом влади.

У свою чергу, громадянам належить цінувати робочий час службовців, оскільки, переймаючись своїми справами, люди часто забувають про це. З іншого боку, державний службовець, який зневажливо ставиться до відвідувача, може надовго зіпсувати враження навіть від досить ефективної діяльності органу влади. Ввічливість, що нічого не коштує, але високо ці-

нується, може суттєво поліпшити імідж органу та допомогти уникнути небажаних проблем.

Для полегшення спілкування з громадянами органи державної влади застосовують методи ознайомлення з відомостями практичного характеру, які давали б можливість відвідувачам логічно обґрунтовувати свої вимоги до державних органів. Така інформація може поширюватись у друкованому вигляді (видання брошур, буклетів, розміщення довідкових матеріалів для відвідувачів, розклеювання рекламних афіш тощо), через теле-, радіопередачі, Інтернет, відеофільми, організації виставок тощо. Ці методи будуть справді ефективними лише за наявності в адміністрації достатніх фінансових ресурсів та кваліфікованих фахівців (журналістів, дизайнерів тощо).

Практика свідчить, що позитивні результати досягаються при безпосередньому спілкуванні посадових та службових осіб з громадянами в установах чи телефоном. З цією метою практикуються «гарячі лінії» – процес надання пропозицій чи отримання зауважень/коментарів телефоном щодо певної проблеми/питання. Зазвичай «гарячі лінії» проводять з першими особами органів влади, тому для прийому найзлободенніших запитів населення публікуються телефонні номери керівників, за якими громадяни можуть отримати необхідну інформацію. Деякі органи влади та керівники практикують безпосереднє телефонне спілкування з широкими верствами населення в наперед визначений час («прямі телефонні лінії»), а також спілкування з телеглядачами, радіослухачами в прямому ефірі або з читачами друкованих ЗМІ під час телефонних розмов у редакції. Така практика спілкування членів Кабінету Міністрів, керівників центральних органів виконавчої влади з громадськістю стала в Україні вже традиційною.

Важливе значення у регулюванні взаємин між громадянами і органами влади має прийом громадян відповідними посадовими особами, а також робота із зверненнями громадян. Це положення закріплене у статті 40 Конституції України: «Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк». Для забезпечення практичної реалізації цього конституційного права 2 жовтня 1996 року вступив у дію Закон України «Про звернення громадян». Виконання зазначеного Закону центральними і місцевими органами виконавчої влади здійснюється відповідно до Указу Президента України від 19.03.97 «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення».

Щоб отримати зворотний зв'язок від громадян, проводяться *опитування громадської думки* – процес, коли визначеній цільовій групі ставлять певний набір попередньо визначених питань. Метод використовують для збору фактичної інформації щодо ставлення громадян до певної

проблеми. Результати опитування використовують для визначення та оцінки надання державних послуг. Опитування можуть проводитися телефоном, через особисті зустрічі та поштою. З цією ж метою проводять *анкетування* – процес заповнення зацікавленою стороною спеціальної форми (опитувальника) для визначення думки з певного питання. Анкетування спрямоване на отримання зворотного зв'язку від громадян щодо певної ініціативи органу влади чи рівня надання послуг цим органом (наприклад, за допомогою розміщення питань на офіційному сайті органу).

Поліпшенню взаємин між органами державної влади і громадськістю сприяє також спрощення адміністративних формальностей: зведення до мінімуму кількості документів, що їх повинна подавати в державну установу особа, яка домагається певного адміністративно-управлінського рішення; скорочення числа відвідувань на прийоми і відомостей, які необхідно представити споживачеві; скорочення тривалості оброблення заявних матеріалів; обладнання спеціальних приміщень для прийому відвідувачів; добір і навчання державних службовців, які здійснюють ці функції. Вирішення цієї проблеми здійснюється через функціонування в органах влади «єдиного вікна» – підрозділу, який приймає всі необхідні документи від громадян, опрацьовує їх і у встановлений термін надає відповідну послугу. Така форма спілкування влади та громадськості суттєво спрощує адміністративні процедури та зводить до мінімуму корупційні діяння, адже максимально усуває необхідність безпосереднього спілкування громадянина із чиновниками.

Усе більшу роль у зазначеному процесі відіграють *електронні консультанти (інформаційні термінали)* – комп'ютеризовані високотехнологічні апарати у захищеному корпусі зі спеціальним програмним забезпеченням та сенсорним екраном, які можуть надавати інформацію 24 години на добу та 7 днів на тиждень. Вони дають можливість громадянам без спеціальної підготовки і навичок роботи з комп'ютером отримувати широкий спектр інформації про органи влади, а також можливість установлювати безпосередній контакт із представниками влади за допомогою текстових звернень. Електронний консультант надає інформацію про структуру органу влади, перелік посадових осіб та їх контактні телефони, час та місце особистого прийому громадян, а також перелік питань, що входять до їх компетенції, розклад прийому громадян, інформаційні картки публічних послуг. Кожен користувач терміналу має можливість переглянути офіційні владні інтернет-портали країни та регіону.

За присвоєним штрих-кодом документа громадянин з допомогою інформаційного терміналу зможе простежити історію документа та побачити стан його виконання, безпосереднього виконавця, а також написати листа будь-якій посадовій особі органу влади.

Інформування населення про роботу органів державної влади та органів місцевого самоврядування здійснюється відповідно до Конституції України, законів України «Про інформацію», «Про порядок висвітлення

діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», указів Президента України «Про удосконалення діяльності органів виконавчої влади з питань інформування населення», «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» та іншими нормативно-правовими актами. У цих законодавчих актах закріплено форми й порядок інформування, висвітлення роботи органів влади аудіовізуальними, друкованими ЗМІ.

Ураховуючи особливе значення інформації у стосунках між органами влади та громадянами, варто розглянути окремі положення Закону України «Про інформацію». Відповідно до цього Закону органи влади зобов'язані інформувати про свою діяльність та прийняті рішення. Стаття 10 гарантує «створення механізму здійснення права на інформацію» і встановлює відповідальність «за порушення законодавства про інформацію», стаття 21 визначає основні джерела інформації про діяльність органів влади, стаття 28 встановлює режим доступу до інформації.

У контексті проблеми зв'язків з громадськістю важливе значення має стаття 34 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні». Вона передбачає право громадян одержувати публічно поширювану інформацію органів влади та їх посадових осіб. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» передбачає акредитацію журналістів і технічних працівників ЗМІ при органах державної влади і органах місцевого самоврядування шляхом їх реєстрації на підставі офіційного подання заяв (стаття 3). У свою чергу, органи влади повинні заздалегідь інформувати акредитованих журналістів про важливі заходи, плани та допомагати в організації їх діяльності.

Існують різні типи взаємин органів влади з незалежними від них засобами інформації. Ці стосунки здебільшого залежать від спрямованості конкретного органу інформації і можуть бути прихильними до органу влади, підтримуючи його діяльність, або займати переважно критичну позицію. Оскільки засоби масової інформації орієнтуються на різні політичні сили чи угруповання, спираються на певні бізнесові структури, нерідко спостерігається протистояння представників органів влади і преси. При цьому важливо наголосити, що в демократичному суспільстві аргіогі преса має бути в конструктивній опозиції до влади — залежність преси від влади, за світовими стандартами, є нонсенсом, ненормальним явищем. У такому суспільстві існують відверто опозиційні до влади засоби інформації, що відповідає функції преси як «громадського контролера уряду». А тому, незважаючи на позицію засобів масової інформації щодо органу влади, останній не повинен нехтувати співпрацею з ними, беручи до уваги переважаючий вплив мас-медіа на формування громадської думки. Кожен орган державної влади, кожен керівник, які дбають про свій позитивний імідж в очах громадськості, намагаються оптимально

використати можливості поширення відомостей про свою діяльність за допомогою ЗМІ. Ураховуючи, що саме через ЗМІ найефективніше передається інформація, слід використовувати різні **форми** її підготовки та отримання:

- випуск і поширення інформаційних бюлетенів, прес-релізів, оглядів, фото-, відеоматеріалів, інформаційних збірників, експрес-інформації;
- проведення прес-конференцій, брифінгів, політичних діалогів, телевізійних дебатів, «круглих столів», прес-клубів, організація інтерв'ю з керівниками органів влади, посадовими особами для працівників ЗМІ;
- підготовка й проведення теле- і радіопередач;
- забезпечення публікацій (виступів) у ЗМІ керівників або інших відповідальних працівників органів влади;
- створення архівів інформації про діяльність органу влади;
- розміщення веб-сторінок в Інтернеті про орган влади та його діяльність;
- інші форми поширення офіційної інформації, що не суперечать чинному законодавству.

У системі державного управління розвинутих країн дедалі важливішу роль відіграють сучасні інформаційні технології. Якщо до кінця 80-х років минулого століття використання цих технологій спрямовувалося на задоволення внутрішніх потреб органів влади, то стрімке поширення Інтернету та глобальної мережі дало можливість переорієнтувати пріоритети з внутрішніх управлінських потреб на зовнішні – зв'язки з громадськістю [43, с. 8]. Завдяки швидкому інформуванню Інтернет сприяє діалогу держави з громадянами, відкриває нові можливості для їх безпосереднього залучення до політичного життя.

Інтернет – (англ. Internet – букв. *міжнародна мережа*) – міжнародна глобальна комп'ютерна мережа, засіб модернізації, оскільки дає можливість віртуального надання послуг з меншою витратою коштів і часу. Завдяки швидкому інформуванню Інтернет сприяє діалогу держави з громадянами, відкриває нові можливості безпосереднього залучення останніх до суспільно-політичного життя. Інтернет дає можливість спілкуватися й одержувати інформацію різноманітними методами, серед яких електронна пошта (e-mail), списки поштового розсилання (listserv), групи новин (newsgroups), «всесвітня павутина» (Word Wide Web). Оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади здійснюється шляхом упровадження та використання сучасних інформаційних технологій для надання інформаційних та інших послуг громадськості, забезпечення її впливу на процеси, що відбуваються у державі.

Поширення доступу до Інтернету посилило значущість онлайн-інструментів доступу до інформації органів влади. Сьогодні в більшості країн Інтернет обирається як основний канал комунікації, що забезпечує безпрецедентний рівень доступу до інформації органів влади потенційно ши-

рокої кількості зацікавлених осіб за мінімальні кошти. До того ж, електронні системи можуть надати ефективні інструменти пошуку, відбору та зведення величезних обсягів інформації органів влади, а також представити результати у формі, що може бути легко використана громадянами та бізнесом. Становлення електронного врядування призвело до віртуального зняття фізичних обмежень для доступу і, таким чином, змусило уряди обґрунтувати потребу розголошення чи засекречування інформації. З розвитком електронного уряду окремі країни ухвалили стандарти для органів влади щодо забезпечення якості, повноти та узгодженості інформації он-лайн [73, с. 5].

Розвиток інформаційного суспільства стимулює уряди до запровадження концепції «електронного уряду», спрямованої на досягнення серед інших таких цілей: надання населенню інтегрованих послуг в мережі Інтернет; створення форм управління з активним залученням громадськості [43, с. 8–9]. **«Електронний уряд»** у різних країнах – це віртуальний інформаційний простір взаємодії уряду та громадян, що ґрунтується на синтезі інформаційно-комунікативних технологій, нормативно-правовій та інформаційно-ресурсній базі [58], створений з метою інформаційного забезпечення органів виконавчої влади, інформування громадськості про свою діяльність та досягнення прозорості в роботі. При цьому, «Електронний уряд» є не просто технологічним рішенням, а концепцією здійснення державного управління як елементу масштабного перетворення суспільства [43, с. 8–9]. «Електронний уряд» – це адаптація державного управління до нових вимог суспільного розвитку за допомогою новітніх інформаційних і комунікаційних технологій.

Оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади здійснюється шляхом упровадження та використання сучасних інформаційних технологій для надання інформаційних та інших послуг громадськості, забезпечення її впливу на процеси, що відбуваються у державі.

Прикладом нових підходів до інформування громадськості та забезпечення прозорості політики уряду стало офіційне публікування на веб-сторінці Кабінету Міністрів (www.kmu.gov.ua) матеріалів до засідань урядових комітетів, порядку денного засідань уряду та всіх прийнятих постанов і розпоряджень уряду.

Досвід інших країн свідчить, що комп'ютерні технології «Електронного уряду» значно поліпшують взаємодію органів виконавчої влади та їх структурних підрозділів, зменшують непродуктивну їх роботу. Підвищується ефективність державно-управлінських рішень, оскільки проекти їх попередньо виставляються на веб-сторінки «Електронного уряду» для громадського обговорення. Підприємці, промисловці, вчені, інші громадяни подають при цьому цінні пропозиції та оригінальні ідеї, що дають значний економічний та соціальний ефект.

Розуміння важливості функції зв'язків із громадськістю у демократичному суспільстві привело до створення спеціальних підрозділів, на які по-

кладається здійснення відповідної діяльності. Якщо на початку становлення інституту державної служби в Україні зв'язки з громадськістю здебільшого обмежувалися роботою прес-секретаря керівника органу влади, то на сучасному етапі відповідні функції здійснюють відповідні структурні підрозділи – **інформаційні служби**, що виконують інформаційно-аналітичні функції та забезпечують зв'язки із засобами масової інформації та громадськістю. До них належать: інформаційні управління, управління внутрішньої політики, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління і центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі та прес-аташе з відповідним апаратом. Ці служби відповідають за розробку та реалізацію комунікативних планів, підготовку прес-релізів, текстів для доповідей, публікацій, кореспонденцію, організацію доступу до державної інформації тощо. Крім того, певна частина структурних підрозділів органів виконавчої влади спеціально зорієнтована на постійну роботу з окремими категоріями громадськості: служби розгляду звернень громадян, соціального захисту населення, пенсійного фонду, центру зайнятості, у справах захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС, кадрової роботи, міграції, у справах релігій тощо.

Відповідальним напрямом діяльності служб ГЗ є збереження, обробка та аналіз інформації, підбір статей у пресі з певних питань. Спеціалісти зв'язків з громадськістю щоденно проводять моніторинг матеріалів ЗМІ, що дає можливість виявити суспільні проблеми та настрої, визначити альтернативи управлінським рішенням, з'ясувати сили, що зацікавлені в певних подіях, тощо. Відібрані матеріали обробляються та заносяться на спеціальні картки за певними тематичними розділами, таким чином формується банк даних. Збираються також матеріали для спеціальної бібліотеки з питань державного управління, місцевого самоврядування, політології, соціології тощо.

У цілому банк інформації включає такі види матеріалів: управлінська інформація, нормативно-правові акти, рішення сесій, нарад, колегій; доповіді керівників; статистичні дані; довідкова інформація; відбір матеріалів про орган влади та роботу його структурних підрозділів, організацій, установ, підприємств; банк поліграфічної продукції.

Систематизована інформація допомагає в роботі не тільки службі ГЗ, а й всього органу виконавчої влади та його структурних підрозділів.

Необхідним напрямом діяльності є дослідження громадської думки, аналіз статистичних даних, узагальнення результатів опитувань.

Поширенням явищем у нашій країні є інформування громадськості про діяльність органів влади через їх власні друковані й електронні засоби інформації. Це можуть бути як газети і журнали, засновниками чи співзасновниками яких є органи влади, так і аудіовізуальні ЗМІ. Цей метод є надзвичайно ефективним, урахувуючи те, що майже всі матеріали, що подаються в цих ЗМІ, мають переважно позитивне забарвлення стосовно органів влади. А негативом може бути не надто цікавий, через переван-

таження офіціозом, зміст цих мас-медіа і, відповідно, – невеликі тиражі та обмежена аудиторія глядачів чи радіослухачів порівняно з незалежними засобами масової інформації.

У нашій країні прикладами такого методу інформування можуть бути друковані видання – газета «Урядовий кур'єр» – газета центральних органів виконавчої влади, журнал «Вісник державної служби України» – наукове видання для державних службовців.

Отже, функція зв'язків з громадськістю є надзвичайно важливою і відповідальною сферою діяльності органів публічної влади, що передбачає різноманітні технології та шляхи реалізації інформаційної взаємодії. Адже ефективна робота будь-якого адміністративного органу без чесних, відкритих, доброзичливих відносин між ним і населенням стає проблематичною.

Тому сьогодні вкрай важливо, щоб керівники владних інституцій усвідомили всю значущість функціонування спеціальних підрозділів – інформаційних служб. Тільки тоді, коли буде розроблена стратегія і тактика роботи з громадськістю, коли з'являться висококваліфіковані кадри у цій галузі, стане можливим підняття престижу органів влади й поступове повернення довіри до держави в цілому.

Розвиток системи зв'язків із громадськістю в органах влади дасть можливість створити дійовий механізм вирішення багатьох проблем, що виникають у стосунках між інститутами держави та громадянського суспільства, і, насамперед, подолати відчуженість між громадськістю та державою, забезпечити баланс стратегічних і особистих інтересів, соціальну злагоду.

Використана література у третьому розділі

1. *Аверьянов В. Б.* Функции и организационная структура органа государственного управления. – К.: Наукова думка, 1979. – 150 с.
2. *Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління /* Уклали: Г. Райт та ін.; [Пер. В. Івашко]. – К.: Основи, 1996. – 128 с.
3. *Андрійко О.* Правове забезпечення процедур державного контролю у сфері виконавчої влади // Збірник наукових праць УАДУ: В 2 ч. / За заг. ред. В. І. Лугово-го, В. М. Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – Вип. 2. – Ч. 2. – С. 297–302.
4. *Аппарат государственного управления: интересы и деятельность /* Отв. ред. В. Ф. Сиренко. – К.: Наукова думка, 1993. – 165 с.
5. *Арсенко А., Грищенко К., Привалов Ю.* Сучасні проблеми функціонування державної служби (аналіз зарубіжних матеріалів) // Вісник УАДУ. – 1997. – № 4. – С. 66.
6. *Архипов В. А.* Организационно-распорядительная документация. – М.: Изд-во стандартов, 1983.
7. *Афанасьев В. Г.* Научное управление обществом: опыт системного исследования. – 2-е изд., доп. – М.: Политиздат, 1973. – 392 с.
8. *Афанасьев В. Г.* Человек в управлении обществом. – М.: Политиздат, 1977. – 382 с.
9. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Монографія. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
10. *Бакуменко В.* Методологічна база державно-управлінських рішень // Вісник УАДУ. – 2000. – № 1. – С. 5–19.
11. *Бакуменко В.* Теоретичні засади державно-управлінських рішень (базові підходи, концепції, теорії, ідеї) // Командор. – 2000. – № 1. – С. 8–12.
12. *Бандурка О. М., Тищенко М. М.* Адміністративний процес: Підручник. – К.: Літера ЛТД, 2001. – 336 с.
13. *Бибик В.* Служби зв'язків з громадськістю // Командор: Вісник державного службовця України. – 1999. – № 1. – С. 29–32.
14. *Біла С.* Адміністративна реформа і структурна переорієнтація економіки України // Командор. – 2000. – № 1. – С. 18–21.
15. *Бурлаков Р.* Про систему державного фінансового контролю // Право України. – 1998. – № 3. – С. 70–71.
16. *Бюджетний кодекс України* // Голос України. – 2001. – 24 лип. – С. 5–12.
17. *Васильев А. С.* Підготовка і прийняття управлінських рішень: організаційно-правові проблеми. – Одеса: АО БАХВА, 1997. – 160 с.
18. *Вергун О.* Бюрократія: міфи та реальність // Командор. – 1999. – № 2. – С. 23.
19. *Вишневський А., Дунаєв В.* Електронне урядування: досвід упровадження в Головдержслужбі України // Вісник державної служби України. – 2008. – № 4. – С. 43–49.
20. *Волинка К.* Забезпечення прав і свобод особи в Україні: теоретичні і практичні аспекти // Право України. – 2000. – № 11. – С. 33.
21. *Галантич М.* Організація судових органів адміністративної юстиції в Україні // Вісник УАДУ. – 1998. – № 2. – С. 34–38.
22. *Гвишиани Д. М.* Организация и управление. – 3-е изд., перераб. – М.: Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1998. – 332 с.

23. *Гергелійник В.* Конституційний суд в системі органів контрольної влади: теоретичні аспекти // *Право України.*– 1999.– № 5.– С. 82–85.
24. *Господарський кодекс України* // *Голос України.*– 2003.– 14 бер.– С. 5.
25. *Гурне Б.* Державне управління: [Пер. з франц. В. Шовкуна].– К.: Основи, 1993.– 165 с.
26. *Державне управління в Україні: централізація і децентралізація* / Відп. ред. проф. *Н. Р. Нижник.*– К.: Вид-во УАДУ, 1997.– 448 с.
27. *Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування* / За заг. ред. *В. Б. Авер'янова, І. Б. Коліушко.*– К.: Вид-во УАДУ, 1999.– 52 с.
28. *Державне управління: теорія і практика* / Заг. ред. проф. *В. Б. Авер'янова.*– К.: Юрінком Інтер, 1998.– 432 с.
29. *Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі* / За ред. *Ю. Немеца, Г. Райта.* [Пер. з англ.].– К.: Основи, 1998.– 542 с.
30. *Дзюбик С.* Роль державних органів влади в управлінні соціально-економічними процесами // *Збірник наукових праць УАДУ: В 2 ч. / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева.*– К.: Вид-во УАДУ, 1999.– Вип. 2.– Ч. 1.– С. 46–51.
31. *Дишлева О.* Дипломатична спадщина // *Урядовий кур'єр.*– 2000.– 23 груд.– С. 3.
32. *Драч І.* Інтереси держави не заперечують свободи слова // *Урядовий кур'єр.*– 2001.– 19 січ.– С. 4.
33. *Дроньє А.* Основні принципи успішного керівництва установою: Методичні рекомендації.– К.: Вид-во УАДУ, 1995.– С. 51.
34. *Дуда А.* Державне планування: до проблеми вдосконалення функцій Кабінету Міністрів України // *Вісник УАДУ.*– 2000.– № 1.– С. 62.
35. *Егоршин А. П.* Управление персоналом.– Н. Новгород: НИМБ, 1997.– 607 с.
36. *Запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади* // *Бюрократ.*– 2006.– № 11–13.– С. 2–11.
37. *Зінкевічус В.* Психологічні аспекти стратегічного планування в організаціях державного управління // *Збірник наукових праць УАДУ: В 2 ч. / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева.*– К.: Вид-во УАДУ, 1999.– Вип. 2.– Ч. 2.– С. 70–76.
38. *Ібрагімова І.* Сприятлива організаційна культура // *Бюрократ.*– 2008.– № 13–14.– С. 7–8.
39. *Іванов В.* Приборкувані й приборкувачі // *Людина і влада.*– 1999.– № 11–12.– С. 44.
40. *Кабанов А. Я.* Управление персоналом организации.– М.: ИНФРА, 1997.– С. 254.
41. *Карданская Н. Л.* Основы принятия управленческих решений: Учебное пособие.– М.: Русская деловая литература, 1998.– 288 с.
42. *Кір'ян Т., Шаповал М., Вітер В.* Світовий досвід застосування соціальних стандартів // *Соціальний захист.*– 1999.– № 3.– С. 66–73.
43. *Клименко І. В., Линьов К. О.* Технологии электронного урядовання.– К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006.– 192 с.
44. *Кнорринг В. И.* Искусство управления: Учебник.– М.: Изд-во БЕК, 1997.– С. 71.
45. *Князев В., Бакуменко В.* Філософсько-методологічні засади державно-управлінських рішень // *Вісник УАДУ.*– 2000.– № 2.– С. 341–358.

46. Коваленко В. Інформатизація на службі контролю // Урядовий кур'єр.— 2003.— 18 лип.— С. 6.
47. Коваль Л. В. Адміністративне право: Курс лекцій.— К.: Вентурі, 1996.— 208 с.
48. Козлов Ю. М. Управление народным хозяйством СССР: сущность, функции, методы.— М.: Изд-во МГУ, 1969.— Ч. 1.— 210 с.
49. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник.— К.: Юрінком Інтер, 1999.— 736 с.
50. Колпаков В. М. Теория и практика принятия управленческих решений: Учебное пособие.— К.: МАУП, 2000.— 256 с.
51. Конституционная законность и прокурорский надзор: Сборник научных трудов.— М., 1994.— С. 26.
52. Конституція Автономної Республіки Крим: Прийнята на другій сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим // Відомості Верховної Ради України.— 1999.— № 5–6.— Ст. 43.
53. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 чер. 1996.— К.: Преса України, 1997.— 80 с.
54. Краткая философская энциклопедия.— М., 1994.— С. 221.
55. Кунц Г., О'Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций: [Пер. с англ.]: В 2 т. / Под общ. ред. акад. Д. М. Гвишиани.— М.: Прогресс, 1981.— Т. 1.— 497 с.
56. Лендвел М. О. Сучасні методики управління персоналом: теоретичні та практичні аспекти.— Ужгород, 1998.— 50 с.
57. Лисенков С. Л. Закон «Про Конституційний Суд України»: Популярний коментар.— К.: Либідь, 1998.— С. 6–7.
58. Лисицький В. Електронний уряд України // Урядовий кур'єр.— 2002.— 15 січ.— С. 6.
59. Литвак Б. Г. Управленческие решения.— М.: Ассоциация авторов и издателей «Тандем», Изд-во ЭКМОС, 1998.— 248 с.
60. Лоза О. В. Діловодство та документування управлінської діяльності: Навч. посібник.— К.: Вид-во УАДУ, 1997.— 68 с.
61. Лубченко І. На якому стовбурі росте четверта гілка влади // Людина і влада.— 1999.— № 1.— С. 74.
62. Луговий В., Яцуба В. Актуальні проблеми підготовки і використання керівних кадрів державної служби (аналіз світового досвіду) // Вісник УАДУ.— 1999.— № 1.— С. 46–56.
63. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика: Навч. посіб.— К.: Атіка, 2003.— С. 104.
64. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління.— 2-ге вид., доп. і випр.— К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005.— 254 с.
65. Мамишев А. Державна контрольно-ревізійна служба в системі органів фінансового контролю України: сучасний стан // Вісник УАДУ.— 1999.— № 4.— С. 91–97.
66. Концепція адміністративної реформи в Україні.— К.: ДВПП Міннауки, 1998.— 62 с.
67. Мельникова К. І., Рязанова С. Є. «Паблік Рілейшнз» як функція управління в органах державної влади // Актуальні проблеми державного управління: Науковий збірник.— № 2.— Харків: УАДУ Харківський філіал, 1998.— С. 40–46.

68. Мельничук В. Норма нашого життя – марнотратство: фінансовий контроль як необхідна складова державного управління // Голос України.– 2001.– 6 вер.– С. 4.
69. Менеджмент: Навч. посіб. / За ред. Г. В. Щокіна, М. Ф. Головатого, О. В. Антонюка, В. П. Сладкевича.– К.: МАУП, 2007.– 816 с.
70. Менеджмент организации: Учебное пособие / Под ред. З. П. Румянцевой, Н. Л. Саломатина.– М.: ИНФРА-М, 1995.– 429 с.
71. Менеджмент у державному секторі: Матеріали до курсу лекцій / Розробники С. Слава, С. Кондрей.– Ужгород: УЖДУ, 1997.– 130 с.
72. Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: [Пер. с англ.]– М.: Дело, 1999.– 800 с.
73. Модернізація державного сектора: відкритість влади // Policy Brief. – 2007.– Квітень.– 8 с.
74. Наливайко Л. Конституційний контроль та конституційно-правова відповідальність // Нова політика.– 1999.– № 5.– С. 48–51.
75. Научная организация труда и управления / Под ред. А. Н. Щербаня.– М.: Экономика, 1965.– С. 362–363.
76. Научные основы государственного управления в СССР.– М.: Наука, 1968.– 440 с.
77. Нижник Н., Машков О., Мосов С. Контроль у сфері державного управління // Вісник УАДУ.– 1998.– № 2.– С. 23–31.
78. Нижник Н., Машков О. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посібник / За заг. ред. Н. Р. Нижник.– К.: Вид-во УАДУ, 1998.– 160 с.
79. Озірська С. Про доцільність та потреби вивчення мотивації професійної поведінки державних службовців // Вісник УАДУ.– 1997.– № 3–4.– С. 34–44.
80. Опанасюк Г. Підготовка державних службовців у контексті європейського вибору України // Збірник наукових праць УАДУ: В 2 ч. / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева.– К.: Вид-во УАДУ, 1999.– Вип. 2.– Ч. 2.– С. 62.
81. Организация работы с документами: Учебник / Под ред. В. А. Кудряева.– 2-е изд., перераб. и доп.– М.: ИНФРА-М, 2001.– 592 с.
82. Основи громадських зв'язків для органів місцевого самоврядування України.– Ужгород, 1997.– С. 7.
83. Основы управления: Учебник / Радукин В. П., Ойнер К. Ф., Семьяшкин Ф. И. и др.– М.: Высшая школа, 1986.– 271 с.
84. Пецкар М. О. Управління персоналом в органах місцевого самоврядування // Довідник для депутатів та голів рад.– Ужгород: УЖДУ, 1996.– С. 26–64.
85. Пилипенко С. Проблеми наукового забезпечення державної політики в галузі туризму // Збірник наукових праць УАДУ: В 2 ч. / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева.– К.: Вид-во УАДУ, 1999.– Вип. 2.– Ч. 1.– С. 276.
86. План дій для нового Міністра: Практ. посібник / Т. Мотренко, А. Вишневський, В. Баєв, А. Бондаренко; За заг. ред. Т. Мотренка.– К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006.– 352 с.
87. Погорелова А. Культура і влада по різні боки: як допомогти їм об'єднатися // Людина і влада.– 1999.– № 8–10.– С. 99–103.
88. Про внесення змін до деяких указів Президента України та визнання таким, що втратив чинність Указ Президента України від 19 лютого 2007 року № 120: Указ Президента України // Урядовий кур'єр.– 2007.– 14 лист.– С. 5–6.

89. *Про внесення змін до Закону України «Про Національний архівний фонд і архівні установи: Закон України»* // *Голос України*.— 2002.— 16 січ.— С. 4.
90. *Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України* // *Урядовий кур'єр: Орієнтир*.— 2000.— 26 квіт.— С. 8—12.
91. *Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації: Постанова Кабінету Міністрів України* // *Урядовий кур'єр*.— 2008.— 18 груд.— С. 13.
92. *Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України* // *Урядовий кур'єр*.— 2007.— 3 серп.— С. 7—18.
93. *Про затвердження Типового положення про архівний підрозділ органу державної влади, органу місцевого самоврядування, державного і комунального підприємства, установи та організації: Наказ Державного комітету архівів України* // *Офіційний вісник України*.— 2002.— № 34.— Ст. 1641.
94. *Про Збройні Сили України: Про внесення змін до Закону України* // *Голос України*.— 2000.— 7 лист.— С. 5.
95. *Про Кабінет Міністрів України: Закон України* // *Офіційний вісник Президента України*.— 2008.— № 17.— 17 трав.— Ст. 557.
96. *Про Положення про Головне управління державної служби України: Указ Президента України* // *Офіційний вісник України*.— 1999.— № 40.— Ст. 1985.
97. *Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим: Закон України* // *Голос України*.— 2000.— 18 квіт.— С. 6.
98. *Про соціальні послуги: Закон України* // *Урядовий кур'єр: Орієнтир*.— 2003.— 10 верес.— № 34.— С. 5—8.
99. *Райт Г.* Державне управління: [Пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик].— К.: Основи, 1994.— 191 с.
100. *Рачинський А.* Питання управління персоналом в органах державної влади // *Вісник УАДУ*.— 1998.— № 3.— С. 72.
101. *Реформа публічної адміністрації в Україні.* Біла книга.— К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби Головного управління державної служби України, 2006.— 57 с.
102. *Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи* / Наук. кер. В. В. Цветков.— К.: Оріяни, 1998.— 364 с.
103. *Розпутенко І. В.* Бюджетний процес: Матеріали до лекції.— К.: Вид-во УАДУ, 1997.— 60 с.— (Б-ка магістра).
104. *Руденко М.* Щодо усунення підміни прокуратурою інститутів контролю і нагляду в сфері управління // *Право України*.— 1996.— № 9.— С. 60.
105. *Саати Т., Кернс К.* Аналитическое планирование: Организация систем: [Пер. с англ.].— М.: Радио и связь, 1991.— С. 23.
106. *Свірін М.* Паблік рілейшенз у місцевих органах влади: концептуальний аспект // *Вісник УАДУ*.— 1998.— № 3.— С. 247.
107. *Семюелсон П., Нордгауз В.* Макроекономіка.— К.: Основи, 1995.— 544 с.
108. *Серант А.* Організація зв'язків з громадськістю в державних установах // *Вісник УАДУ*.— 2000.— № 2.— С. 428.
109. *Серьогін С., Хлуткова В.* Організація кар'єри державного службовця як засіб попередження і запобігання корупції // *Вісник УАДУ*.— 1999.— № 4.— С. 100—105.

110. *Скоблик В. П.* Громадські зв'язки органів місцевого самоврядування // Актуальні проблеми органів місцевого самоврядування: Матеріали конференції.— Ужгород, 1998.— С. 40–50.
111. *Скуратівський В.* Концептуальні засади централізації та децентралізації у здійсненні соціальної політики // Вісник УАДУ.— 1997.— № 3–4.— С. 150–155.
112. *Скуратівський В.* Соціальний розвиток і соціальна політика: сучасні реалії, суперечності і тенденції розвитку // Вісник УАДУ.— 1996.— № 1.— С. 151.
113. Словник юридичних термінів (російсько-український) / Укладачі Ф. Андерс та ін.— К., 1994.— С. 92, 110.
114. *Смирнов Б. В.* Функции управления социалистическим производством.— М.: Экономика, 1977.— 142 с.
115. *Советский энциклопедический словарь* / Глав. ред. А. М. Прохоров.— М.: Советская энциклопедия, 1989.— 1632 с.
116. *Совершенствование* аппарата государственного управления: конституционный аспект / Под общ. ред. В. В. Цветкова.— К.: Наукова думка, 1982.— 376 с.
117. *Социологический энциклопедический словарь*. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках / Ред. Г. В. Осипов.— М.: Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА, 1998.— 488 с.
118. *Сочка К. А.* Порядок формування бюджету на місцевому та регіональному рівнях // Довідник для депутатів та голів рад.— Ужгород: УЖДУ, 1996.— С. 67.
119. *Стефанюк І. Б.* Контрольно-ревізійна служба як складова фінансової безпеки держави // Фінанси України.— 1998.— № 11.— С. 44.
120. *Тарнавська Н. П., Пушкар Р. М.* Менеджмент: теорія та практика.— Тернопіль: Карт-бланш, 1997.— 456 с.
121. *Тейлор Ф. У.* Наукова організація праці // Наука управляти: з історії менеджменту. Хрестоматія: Навч. посібник / Упоряд. І. О. Слепов: [Пер. з рос. Л. І. Козій, М. І. Матрохіна, П. Л. Пироженко].— К.: Либідь, 1993.— С. 5–40.
122. *Тронь В. П.* Стратегія прориву: Монографія.— К.: Вид-во УАДУ, 1996.— 344 с.
123. Україна: соціальна сфера у перехідний період: Аналіз світового банку.— К.: Основи, 1994.— 248 с.
124. *Управление* социалистическим производством: вопросы теории и практики / Агангбегян А. Г., Афанасьев В. Г. и др.— М.: Экономика, 1978.— С. 354.
125. *Філіпповський В.* Методологічні питання державної служби // Збірник наукових праць УАДУ: В 2 ч. / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева.— К.: Вид-во УАДУ, 1999.— Вип. 2.— Ч. 2.— С. 76–80.
126. *Хміль Ф. І.* Менеджмент: Підручник.— К.: Вища школа, 1995.— 351 с.
127. *Цегольник П.* Актуальні напрями використання науково-практичних здобутків менеджменту в інституціях державного управління // Вісник УАДУ.— 2000.— № 3.— С. 86.
128. *Чукут С.* Основні аспекти реформування культурної політики в Україні в контексті світового досвіду // Збірник наукових праць УАДУ: В 2 ч. / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева.— К.: Вид-во УАДУ, 1999.— Вип. 2.— Ч. 1.— С. 165–166.
129. *Чукут С.* Роль сучасних засобів масової інформації в процесах державотворення (окремі аспекти) // Вісник УАДУ.— 1999.— № 3.— С. 278.
130. *Юридический энциклопедический словарь* / Ред. кол. М. Богуславский, М. Козирь, Г. Миньковский и др.— М., 1984.— С. 68.

131. *Якісні управлінські послуги – головна умова підвищення довіри населення до органів влади: Монографія / За заг. ред. Ю. О. Куца, С. В. Краснопольової.*– Х.: Марістр.– 2006.– 192 с.
132. *Barnard C.* Organization and Management: Selected Papers.– Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1948.– P. 14.
133. *Cutlip S. M., Center A. H., Broom F. M.* Effective public relations: 7-th edition.– Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1994.– P. 1–8.
134. *Dimock M. E., Dimock G.* Public Administration: Third edition.– New York: Harper and Row, 1964.– P. 131.
135. *Gordon G.* Public Administration in America: Fourth edition.– New York: St. Martin's Press, Inc., 1992.– P. 242.
136. *Harlow R. F.* Building a public relations definition // Public relations review.– 1976.– № 4.– P. 36.
137. *Jacobs A. D.* Management de l'Administration.– Bruxelles: De Boeck. Universite, 1994.– P. 69.
138. *Koonts H., O'Donnel C., Heinz W.* Essential of Management: Third edition.– New York: McGraw-Hill Book Company, 1982.– P. 307.
139. *Lorange P.* Corporate Planning: An Executive Viewpoint.– Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1980.– P. 2.
140. *Moderner staat – moderne verwaltung // Deutschland.*– 2002.– № 4.– P. 23.
141. *Moorhead G., Griffin R. W.* Organizational Behaviour: Second edition.– Boston: Houghton-Mifflin Company, 1989.– P. 527.
142. *Rehfuss, J.* The Job of the Public Manadger.– Chicago: The Dorsey Press, 1989.– P. 21.
143. *Robbins S. P.* Organizational Behaviour: Concepts, Controversies, and Applications: 4-th edition.– New Jersey: Prentice-Hall, 1989.– P. 147.
144. *Rue L., Byars L.* Management: They and Application: Revised edition.– Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1980.– P. 7.
145. *Schermerhorn J. R., Hunt J. G., Richard N. O.* Managing Organizational Behaviour: 2-th edition.– New York: John Wiley and Sons, 1979.– P. 133–134.
146. *Stoner J.* Management.– Second edition.– New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1982.– P. 336.
147. *Vroom V. H.* A New Look at Managerial Decision Making.– Organizational Dynamics.– Vol. 1.– № 4.– P. 70.

Розділ 4

МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Глава 4.1

СУТНІСТЬ І СИСТЕМАТИЗАЦІЯ МЕТОДІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

4.1.1. Поняття методу державного управління

Категорія «метод» практично невичерпна, оскільки будь-яка людська діяльність потребує певних способів, прийомів та засобів її реалізації. Особливої ваги проблема методів набуває у сфері державного управління, адже від правильного вибору й ефективного застосування методів значною мірою залежить досягнення організаційно-політичних та економічних цілей [26, с. 249]. М. Онищук наголошує, що вчення про методи управління є одним з найбільш важливих складових частин науки про управління [21, с. 21]. Тому питання про методи управління було і залишається одним із ключових як в управлінській діяльності, так і в теорії державного управління. Водночас, ця наукова категорія є однією з найменш досліджених, а кількість літератури з цієї проблематики є недостатньою. Певною мірою такий стан можна пояснити складністю методу як наукової категорії.

Існують різні підходи до визначення поняття «метод». В управлінській сфері найбільш уживаними термінами є «методи управління», «методи діяльності керівника», «методи управлінської діяльності». Метод у широкому філософському значенні визначається як спосіб досягнення цілі, певним чином упорядкована діяльність. Найбільш загальним, пов'язаним із сутністю управлінської діяльності, є підхід, що базується на виявленні об'єктивних закономірностей. У такому випадку метод може бути визначений як інструмент (прийом) приведення в дію об'єктивних закономірностей співіснування явищ, спосіб їх використання.

Виходячи з того, що методи управління є науковою абстракцією, тобто не існують у «чистому» виді, а втілюються у конкретні дії відповідних органів управління, відображаючи змістовну сторону їхньої діяльності, аналіз та дослідження зазначеної наукової категорії ґрунтуються на безпосередньому зв'язку з видом конкретної управлінської діяльності [21, с. 22]. Видається, що важливою теоретичною парадигмою дослідження методів державного управління є визнання безпосереднього

взаємозв'язку між змістом методу управління та управлінською функцією, на реалізацію якої він спрямований. Саме багатоманітність функцій державного управління спричиняє появу численних і різноманітних методів управління. Виражаючи якісний бік реалізації управлінських функцій, методи – за аналогією з функціями – безпосередньо взаємопов'язані з державно-владними повноваженнями, що відповідають цим функціям. Якщо зазначені повноваження є формою правового опосередкування функцій, то методи управління більшою мірою виражають практичну реалізацію функцій.

Виходячи з того, що метод управління є продуктом діяльності суб'єкта управління та застосовується в управлінській практиці конкретною особою на основі притаманних їй знань і досвіду, категорія «метод», на думку В. Цветкова, є більш «вільною», творчою, на відміну від багатьох інших категорій теорії управління [26, с. 261]. «Під методом, – писав П. Колпін, – ми розуміємо спосіб діяльності людини, в якому поєднуються в єдине пізнання об'єктивних закономірностей з людською цілеспрямованістю на пізнання об'єкта і його перетворення» [11].

Якщо виходити з того, що метод – це засіб практичної і теоретичної діяльності людини, зумовлений закономірностями руху об'єктивної дійсності та спрямований на оволодіння нею, то є підстави розрізняти методи науки і методи управління – відповідно, методологію управлінської науки і методологію державного управління як діяльності зі здійснення виконавчої влади. Метод науки управління розглянуто у главі 2.4, тому зупинимося на методах державного управління.

Управлінська діяльність передбачає існування спеціальних методів, а відповідно – *методології управління* як особливого виду людської діяльності. Під методами розуміються засоби досягнення поставлених цілей. На думку Д. Овсянко, метод управління – це спосіб реалізації його функцій, засіб впливу органу виконавчої влади на об'єкти управління [20, с. 65]. Подібною позиції дотримується й В. Цветков, який розглядає методи як спосіб практичної реалізації функцій управління шляхом впливу на свідомість, волю людей і, таким чином, на поведінку і суспільну діяльність конкретних осіб і колективів, орієнтуючи та мобілізуючи їх на досягнення поставлених цілей [27]. Як бачимо, методи мають безпосередній зв'язок з функціями державного управління, оскільки останні здійснюються тільки за посередництвом відповідних методів державного управління. Функції, як зазначає І. Бачило, – визначальний чинник вибору методів їх реалізації, але це не тільки не виключає, а, більше того, передбачає творчий пошук засобів досягнення поставлених цілей [4]. Методи також прийнято тлумачити як способи здійснення організуючого впливу у стосунках між суб'єктами та об'єктами управління.

Таким чином, **метод державного управління – це спосіб практичної реалізації функцій державного управління шляхом організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта управління на поведінку і суспільну**

діяльність керованого об'єкта з метою досягнення поставлених управлінських цілей [16]. Головна мета такого впливу – активізація діяльності державних службовців для досягнення цілей діяльності органу державної влади шляхом різнобічної мотивації їх інтересів і потреб. Як відомо, існує безліч різноманітних конкретних людських потреб, цілей, досягнення яких приводить до їхнього задоволення, а також існує чимало типів поведінки під час реалізації таких цілей.

Для методів державного управління характерні певні особливості, а саме:

- 1) вони реалізуються у процесі державного управління;
- 2) вони виражають керівний (упорядковувачий) вплив суб'єктів управління на об'єкти управління; становлять зміст цього впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт (індивідуальний чи колективний);
- 3) у методах державного управління завжди міститься воля держави; виражаються повноваження владного характеру органів виконавчої влади;
- 4) вони використовуються суб'єктами управління як засіб реалізації закріпленої за ними компетенції;
- 5) методи мають свою форму, зовнішнє вираження [10, с. 183–184].

Методи є важливою складовою процесу державного управління. Наявність прогресивних методів та їх вміле використання є передумовою ефективності державного управління. Особлива роль методів управління полягає у тому, щоб створити умови для чіткої організації процесу державного управління, використання сучасної техніки і прогресивних технологій для організації управлінського процесу, забезпечити його максимальну ефективність. Таким чином, зміст поняття «методи державного управління» впливає із сутності та змісту державного управління і належить до наукових категорій, що розкривають специфіку управлінської діяльності.

Методи управління перманентно розвиваються і вдосконалюються відповідно до політико-економічного розвитку держави та управлінської практики. Роздержавлення і демонополізація економіки, запровадження ринкового механізму не звільняють державу від виконання багатограних економічних, соціальних, гуманітарних та інших основних функцій, а, як справедливо зауважує В. Цветков, зумовлюють виконання їх в інших формах і за допомогою принципово нових методів [30, с. 13].

Теорія і практика державотворення накопичила великий арсенал методів управління, що застосовуються, по-перше, залежно від конкретної політичної, соціально-економічної ситуації, по-друге, – від існуючої у певний період моделі взаємозв'язків між суб'єктами і об'єктами державного управління; по-третє, – від мотивів і характеру впливу суб'єкта на об'єкт управління (матеріальна, владна, соціально-психологічна мотивація тощо).

4.1.2. Класифікація методів управління

Методи державного управління – складна система засобів, інструментів і прийомів, які якісно різняться. При їх класифікації необхідно виходити з того, що таке складне явище не може базуватися лише на якомусь одному критерії. Тільки сукупність класифікаційних засад дасть змогу всебічно, на науковій основі скласти уявлення про методи як наукову категорію та інструмент практичного управління. Як зазначається у літературі та чи інша класифікація методів державного управління може мати наукову і практичну цінність, якщо вироблені не тільки чіткі критерії їх розподілу, але й подано чіткий аналіз змісту, структури і форми вираження кожної групи методів управління і на цій основі вироблено теоретико-методологічне, сутнісне розуміння характеру управлінського впливу, достатньо точно визначені шляхи їх удосконалення [21, с. 27].

У вітчизняній науці є різні погляди щодо видів і конкретних методів державного управління, так само як і в світовій практиці ще й досі відсутня єдина загальноприйнята їх класифікація. У радянському суспільстві всезагальними методами впливу на поведінку людей були: переконання та примус [21, с. 29; 19, с. 325]. Перший із них – основний, притаманний всім, без винятку, аспектам організаційної діяльності органів управління. Водночас, в необхідних випадках управлінські органи застосовують і метод примусу.

Окрім цих двох методів, учені називають ще цілий ряд інших. Так, Ю. Козлов і М. Онищук поділяють методи управління на дві групи: а) позаекономічного або адміністративного (прямого) та б) економічного (опосередкованого) впливу; А. Луньов – методи управління поділяє на три групи: адміністративні, моральні, економічні; Г. Атаманчук – на чотири: адміністративні, морально-ідеологічні, соціально-політичні, економічні; О. Козлова та І. Кузнецов розрізняють економічні, організаційно-розпорядчі і соціально-психологічні методи. Г. Щокін поділяє методи на дві групи: основні та комплексні. Є й інші підходи, за якими виділяють методи: одноосібні, колегіальні, колективні, комбіновані.

Усі перелічені класифікації мають на меті розмежувати й згрупувати засоби, прийоми, способи впливу на свідомість і поведінку людей у процесі державного управління. В. Колпаков, виходячи з критерію потреби процесу управління (переконувати, заохочувати, примушувати), виділяє три «найзагальніші, найуніверсальніші, а в теоретичному розумінні – найкраще визначені й детерміновані методи державного управління: переконання, заохочення і примус» [10, с. 187].

Д. Овсянко класифікує методи державного управління за функціями суб'єктів управління. Він виділяє серед них загальні, що застосовуються при виконанні всіх або основних функцій державного управління на важливих стадіях управлінського процесу, та спеціальні, які використовують при здійсненні окремих функцій або на певних стадіях управлінського процесу [20, с. 65].

Найчастіше користуються поширеною позицією про розмежування таких загальних груп методів, як методи переконання і методи примусу, а також прямого і непрямого (опосередкованого) впливу. При цьому останні групи можуть бути певним чином прирівняні до так званих адміністративних і економічних методів управління [8, с. 150]. Такого підходу дотримуються Ю. Козлов, Л. Коваль, які дедалі частіше звертаються до класифікації методів на адміністративні (позаекономічні, прямого керівного впливу) й економічні (непрямого керівного впливу). Як критерій в цьому випадку використовується вид конкретних засобів, що застосовуються при розв'язанні управлінських завдань.

Адміністративні методи (інша назва – організаційно-розпорядчі) зорієнтовані на такі мотиви поведінки, як усвідомлена необхідність дисципліни праці, почуття обов'язку, відповідальності, прагнення людини працювати у певній організації, розуміння можливості адміністративного покарання тощо. Цим методам притаманний прямий характер впливу: будь-який регламентуючий чи адміністративний акт підлягає обов'язковому виконанню. Адміністративні методи повинні відповідати правовим нормам, що діють на певному рівні управління, а також актам вищестоящих органів управління.

Економічні методи мають непрямий характер управлінського впливу: не можна розраховувати на автоматичну дію цих методів, досить важко визначити їх вплив на кінцевий результат. Деякі дослідники додають до названих груп ще соціальні чи соціально-психологічні методи управління [29, с. 94]. Ці методи, у свою чергу, ґрунтуються на використанні соціального механізму, що діє в колективі (соціальні потреби, система взаємовідносин у колективі, неформальні групи тощо).

Подібною позиції дотримується і М. Онищук, який наголошує, що методи управління можуть бути розчленовані на відповідні групи залежно від засад, на яких ґрунтуються класифікаційні підходи, наприклад, за ознакою функціонального змісту, характеру управлінського впливу, місця, рівня об'єкта управління тощо. Кожна з цих засад дає відповідний зріз технології державного управління, що представлена певним набором його методів, об'єднаних єдністю їх змісту і форми [21, с. 28]. Тому, залежно від цих та інших складових, обґрунтованими класифікаційними критеріями сучасних методів державного управління вважаються *адміністративно-управлінські дії в основних сферах управлінської діяльності*, котрі здійснюються за допомогою відповідних механізмів активізації. Вони включають різноманітні за функціональним змістом, спрямованістю, організаційними формами, характером впливу методи і прийоми (процедури).

Виходячи із запропонованого підходу, управлінські методи можна систематизувати таким чином:

а) **за функціональним змістом** методи управління розглядають з позицій відображення вимог законів управління, специфіки державно-управлінських відносин, принципів управління, об'єктивних закономірностей,

у розкритті яких реалізується метод. За цим підходом можна визначити такі групи методів: *адміністративні (організаційно-розпорядчі), економічні, правові, соціально-психологічні* (рис. 4.1);

б) **за спрямованістю впливу** методи управління розглядаються залежно від джерела (чи рівня) керівного впливу та за об'єктом управління. Відповідно розрізняють три групи методів: *орієнтовані на загальнодержавний рівень; різноманітні структури (галузі, сфери, регіони, установи, організації тощо); окремих працівників*;

в) **за організаційними формами** методи управління реалізуються у різних видах: *тип впливу (акт, норма, стандарт); спосіб здійснення впливу*



Ри с. 4.1. Методи державного управління

(одноособовий, колективний, колегіальний); часова характеристика впливу (разові та періодичні, тактичні та стратегічні, короткотермінові та довготермінові); особливості впливу (виправляти результати або запобігати їм, активно втручатися чи вичікувати);

г) **за характером управлінського впливу** методи бувають *прямої чи непрямої дії*. До першої групи належать методи *правового регулювання, публічного адміністрування*, що передбачають досягнення конкретного результату. Непрямий вплив (*демократизація, оптимізація управління, оподаткування* тощо) передбачає створення сукупності умов для досягнення кінцевих результатів;

г) **за механізмом впливу на людину, її свідомість і поведінку:** *позитивні (стимулювання) та негативні (примус)*. При цьому слід зазначити, що сучасна філософія державного управління в основу впливу на людей покладає не примус, а позитивні регулятори, побудовані на врахуванні психологічних особливостей людини. Застосування стимулюючої методики вимагає неабиякого вміння, наполегливості, розуміння людської природи та розвинутих здібностей спонукати виконавців до вищого рівня напруження сил, досягнення оптимальних результатів праці.

Зазначимо, що такий класифікаційний підхід не виключає використання систематизації методів державного управління за іншими ознаками. При класифікації методів управління значна увага надається їх правовим аспектам – усі методи повинні відповідати чинному законодавству. Управлінські методи, що виділяються за їх змістом, спрямованістю, організаційними формами, характером та механізмом впливу (з урахуванням правових аспектів) на практиці окремо не використовуються. Вони становлять систему методів, що реалізуються в процесі формування і розвитку управлінських відносин з урахуванням законів та принципів управління.

Наголошуємо, що йдеться про єдину систему методів державного управління, що розглядаються з різних точок зору. Вони тісно пов'язані зі стадіями управлінського процесу, кожній з яких притаманний специфічний набір методів, зумовлений своєрідністю поставлених завдань. При цьому кожен метод в остаточному підсумку має організаційну суть, бо виступає засобом реалізації цілей.

Ураховуючи складність і багатовимірність способів і прийомів управління під час їх теоретичної розробки та впровадженні в практику, необхідно використовувати загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Як уже зазначалося, управлінська наука використовує і певною мірою інтегрує притаманні іншим наукам методи: аналіз і синтез, прогнозування, порівняльний аналіз, планування, моделювання, статистичне та економікоматематичне програмування тощо.

Поряд з ними існують спеціальні (специфічні) методи, прийоми дослідження, що розробляються і застосовуються управлінською наукою. Значна їх частина використовується в інших наукових дисциплінах. До спеціальних методів, які, однак, мають широке розповсюдження, належать:

аналіз систем, організаційне регламентування, організаційне нормування, організаційне проектування, лінійне, квадратичне та динамічне програмування, аналіз входів та виходів, статистика та теорія ймовірностей та інші.

Виникає логічне запитання: якими є принципи, на яких базується відбір методів у конкретній управлінській діяльності? Застосування методів державного управління залежить від ситуації, місця і часу, компетентності керівника, його психологічної чутливості, педагогічного такту та інтуїції. Водночас застосування тих чи інших методів має ґрунтуватися на загальних принципах державного управління. Багатогранність методів управлінської діяльності спонукає до виділення певних специфічних принципів їх використання в державному управлінні. Вони можуть бути розподілені на дві групи: *загальні* принципи застосування методів для всього управлінського процесу; *спеціальні* принципи застосування методів на певних стадіях управлінського процесу.

До загальних принципів використання методів належать: принцип поєднання методів різної змістовної природи (наприклад, економічних, соціально-психологічних, адміністративних та ін.); принцип адекватності, тобто відповідності методу управлінським завданням; принцип своєчасності та оперативності; принцип ефективності у використанні методів (вимагає вирішення проблеми з мінімально можливими організаційними ресурсами).

Спеціальні принципи використання методів. Щодо методів впливу це можуть бути: принцип переваги організації та переконання над примусом; принцип збалансування переконання і примусу (дозволів і заборон); принцип персоналізації відповідальності та персоніфікації покарання тощо.

У використанні методів державного управління важливо дотримуватися системного підходу. Вдосконалюючи дисципліну і порядок, активно використовуючи моральні та матеріальні стимули, важливо створити умови для виявлення ініціативи та здібностей службовців, спрямованих на реалізацію аналітичних, соціально-консультативних, організаційно-управлінських контрольних-моніторингових функцій та постійне вдосконалення організації своєї роботи.

У процесі вирішення багатопланових завдань, що стоять перед державними службовцями, значна роль надається інтенсивній комунікації. *Комунікація*, як один із основних методів державного управління, здійснюється як по горизонталі (комунікація з колегами, службовцями інших підрозділів, установ, підприємств), так і по вертикалі (спілкування з керівниками і підлеглими); як у середині організації (внутрішня комунікація), так і за її межами (зовнішня комунікація); як у письмовій, так і в усній формах; як контактна (безпосередня міжособистісна комунікація), так і опосередкована (ділове листування, електронна пошта, повідомлення факсом, за допомогою комп'ютера тощо).

Слід зазначити, що функціональні зміни апарату державного управління, які визначаються принципово новими підходами до державної організації суспільства, в цілому, знаходять вираження у поступовій заміні чисто адміні-

стративних методів управління механізмами координаційного, забезпечувального та контрольного впливу. Державне управління, а, відповідно, й методи державного управління втрачають характер безпосереднього адміністративно-управлінського впливу, все більше трансформуючись у площину:

а) організації взаємодії відповідних суб'єктів господарської чи іншої суспільної діяльності;

б) створення умов для забезпечення реалізації нормативної моделі функціонування відповідних підсистем і об'єктів управління;

в) контролю та моніторингу нормативно встановлених параметрів такої діяльності.

Ефективність застосування методів державного управління в основному залежить від рівня кваліфікації керівних кадрів, що зумовлює потребу їх систематичної і цілеспрямованої підготовки, та повсякденного використання всіх зазначених напрямів впливу на об'єкт управління.

Глава 4.2

АДМІНІСТРАТИВНІ МЕТОДИ

Адміністративні методи управління або як ще називають організаційно-розпорядчі, торкаються усіх відносин у сфері державного управління. Зазначимо, що поняття «організаційно-розпорядчі» є ширшим, оскільки адміністративні методи базуються лише на застосуванні нормативних актів (розпоряджень, наказів, постанов органів виконавчої влади), тоді як організаційно-розпорядчі методи охоплюють усю сутність організаційної складової механізму державного управління.

За будь-яких форм державного устрою, організації виконавчої влади, типів економічних відносин, адміністративне розпорядництво є необхідною складовою здійснення державного управління, навіть більше – без нього воно просто неможливе. Адміністративні (організаційно-розпорядчі) методи полягають у впливі суб'єкта управління на керований об'єкт за посередництвом владно-розпорядчих вказівок і організаційно-структурних упорядкувань. Як уже зазначалося, організаційні і розпорядчі методи управління є методами прямої дії, оскільки мають директивний, обов'язковий характер. Вони ґрунтуються на таких управлінських відносинах, як дисципліна, відповідальність, влада, примус. Обидва ці види методів і впливів використовуються спільно, доповнюючи один одного, але між ними існують певні відмінності. Так, при використанні організаційних методів (організаційне регламентування, нормування, проектування) не вказуються конкретні особи, не встановлюються конкретні дати виконання (хоч може бути встановлений термін виконання роботи), натомість, використання розпорядчих методів (наказ, розпорядження, постанова) передбачає зазначення прізвищ виконавців і конкретних термінів виконання

поставлених завдань. Якщо організаційні методи, як правило, базуються на типових ситуаціях, то розпорядчі – більшою мірою зорієнтовані на конкретні, що склались у певний момент чи прогнозуються у майбутньому. У практичних умовах розпорядчі методи, як правило, ґрунтуються на правилах і нормах, що вироблені у процесі здійснення організаційних методів.

Адміністративні (організаційно-розпорядчі) методи включають комплекс організаційних впливів на різних рівнях управління і в різних формах їхнього виявлення. Тому можна зробити таке визначення: **адміністративні (організаційно-розпорядчі) методи – це сукупність прийомів, впливів, заснованих на використанні об'єктивних організаційних відносин між людьми та загальноорганізаційних принципів управління.**

Характерними *особливостями* адміністративних методів державного управління є такі:

1) прямий вплив на керований об'єкт шляхом установаження його повноважень (прав і обов'язків);

2) односторонній вибір суб'єктом управління головної мети діяльності, завдань управлінського процесу, порядку, термінів їх виконання об'єктом, ресурсного забезпечення, умов виконання завдань на кожному конкретному етапі;

3) юридична обов'язковість актів управління (постанов, розпоряджень, наказів і резолюцій), невиконання яких розглядається як порушення обов'язків та може спричинити не тільки адміністративну чи дисциплінарну відповідальність, але навіть кримінальну.

Виходячи із підзаконного характеру організаційно-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, ефективне застосування адміністративного методу досягається лише шляхом дотримання принципу законності в державному управлінні. Це означає, що найбільш важливі державно-управлінські відносини повинні бути врегульовані законами, а нормативно-правові акти, що є вираженням адміністративних засобів впливу на управлінські об'єкти, повинні ґрунтуватися на чинному законодавстві та відповідати йому.

Отже, адміністративні (організаційно-розпорядчі) методи є управлінськими, адже виходять із самої сутності державного управління і особливостей, притаманних тільки йому відносин, а тому є своєрідним стрижнем адміністративно-управлінського впливу.

Класифікація адміністративних методів

В основі класифікації адміністративних методів державного управління лежить їх групування за окремими ознаками. Найбільш важливою для них є систематизація, побудована на врахуванні специфіки *засобів (форм) організаційного впливу*. До таких засобів (форм) можна віднести: повноваження, відповідальність, дисциплінарні вимоги, норми, регламенти, накази, розпорядження тощо. Систематизуючи ці засоби впливу за роллю в процесі управління, виділяють три основні групи адміністративних (організаційно-розпорядчих) методів управління: *регламентаційні, розпорядчі, нормативні*.

Сутністю **регламентаційних методів** є встановлення складу елементів системи і стійких організаційних зв'язків між ними за допомогою закріплення визначених обов'язків (як за системою в цілому, так і за окремими її ланками), загальної регламентації, тобто розмежування і закріплення завдань, функцій, прав і відповідальності, встановлення взаємозв'язків. Вони здійснюються за допомогою статутів, положень, посадових інструкцій та інших регламентаційних документів.

Наступною групою адміністративних методів управління є методи розпорядчого впливу. **Розпорядчі методи** відображають поточне використання встановлених організаційних зв'язків, їх часткове коригування в разі зміни умов роботи. В основі розпорядчого впливу лежать повноваження органів виконавчої влади – закріплені в установленому порядку їх права та обов'язки.

Нормативні методи доповнюють по суті регламентаційні та розпорядчі.

Вони призначені для підтримки стабільності організаційних зв'язків за допомогою дисциплінарних вимог і систем відповідальності.

Усі три групи адміністративних методів застосовуються як окремо, так і разом, доповнюючи одна одну. Вони є взаємозамінними, що й зумовлює можливість їх використання в різноманітних органах виконавчої влади.

Адміністративні методи управління ще класифікують за *джерелами впливу*, виділяючи способи організаційного впливу першого, другого та наступних рівнів управління. Практична діяльність показує, що кожен рівень системи виконавчої влади характеризується своїми особливостями організаційного впливу, виділяючи ті з них, які є найбільш ефективними для відповідного рівня. На вищих рівнях системи органів виконавчої влади переважають регламентаційні та нормативні засоби організаційного впливу. На нижчих рівнях на передній план виходять розпорядчі методи, покликані регулювати та підтримувати повсякденну управлінську діяльність. Така диференціація інструментів організаційного впливу за рівнями системи виконавчої влади є закономірною, оскільки вона відображає обсяг повноважень, якими наділені керівники того чи іншого рангу, правове становище відповідного рівня управління, специфіку управління, його функціональний зміст на певному щаблі державного управління [29, с. 104].

Обґрунтована диференціація адміністративних методів державного управління за рівнями управлінської системи відіграє важливу роль для державного управління як науки та сприяє найбільш повному врахуванню організаційних відносин у соціальній системі. І, навпаки, застосування цієї групи методів із порушенням положення рангу управління в ієрархії структури виконавчої влади може призвести до порушення управлінських процесів. Прикладом такої ситуації може бути намагання сконцентрувати на вищих рівнях державного управління в роки переважання командно-адміністративної системи розпорядницьку діяльність з поточного регулювання діяльності організацій, установ і підприємств.

Адміністративні методи також класифікують за *їх спрямованістю*. Зокрема, виділяють методи, спрямовані на суб'єкт і об'єкт державного

управління. До того ж специфіка тієї чи іншої управлінської ланки визначає специфіку організаційного впливу на кожну з них. Діяльність суб'єкта управління має свої особливості: тут основну роль відіграють регламентуючі акти, згідно із якими діють державні службовці, використовуючи права, повноваження та виконуючи відповідні обов'язки в загальній управлінській системі.

Діяльність працівників, які є об'єктом управлінського впливу, потребує застосування переважно розпорядчих актів у формі соціального, економічного та інших видів впливу.

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що запропонований підхід класифікації адміністративних методів виходить із сутності державного управління, особливостей і властивих йому взаємовідносин, структура цих методів наведена у таблиці 4.1.

Таблиця 4.1

Структура адміністративних методів управління

Класифікація адміністративних методів	Засоби розпорядчого впливу		Документальне оформлення адміністративних методів
	форма вираження адміністративного впливу	інструменти впливу	
РОЗПОРЯДЧІ АКТИВНИЙ ВПЛИВ: директива, вказівка, завдання, розпорядження ПАСИВНИЙ ВПЛИВ: інформування, інструктування, рекомендація, ревізія, контроль, моніторинг, побажання	Усна, документальна (письмова)	Резолюція, усне розпорядження, вказівка, вимога, завдання	Указ, постанова, розпорядження, наказ, доручення
	Роз'яснення, методична, інформаційна допомога, трактування, уточнення, з'ясування	Засідання, оперативні, селекторні наради, колегії	Інструкція, правила, порядок, керівництво, акт, методика, пам'ятка
РЕГЛАМЕНТАЦІЙНІ: а) загальноорганізаційні; б) функціональні; в) структурні; г) посадові	Визначення статусу, компетенції, структури, повноважень, функціонального змісту діяльності, штатної чисельності, посадового складу	Норми, професійно-кваліфікаційні характеристики	Закони, статuti, положення, регламенти, штатний розпис, посадова інструкція
НОРМАТИВНІ: а) за рівнем управління; б) за видами; в) за терміном дії; г) за сферою застосування; ґ) за напрямом впливу	Нормування, класифікація, структуризація, стандартизація, уніфікація, сертифікація, ліцензування	Встановлення стандартів, нормативів, обмежень, відхилень. Реєстраційні дії, дозвільні процедури	Стандарт, класифікатор, норма, норматив, табель, довідник, ліцензія, дозвіл, сертифікат

Особливе значення адміністративні (організаційно-розпорядчі) методи мають у період становлення ринкової економіки, проведення адміністративної реформи в Україні. На цьому етапі слід сформувати нові управлінські структури, регламентувати їх діяльність, визначити раціональне співвідношення між усіма групами методів відповідно до рекомендацій сучасної науки та практики державного управління.

Регламентаційні методи

Серед організаційно-розпорядчих методів державного управління основну роль відіграють **регламентаційні або організаційно-стабілізуючі методи, на встановлення, підтримку та поліпшення організаційних структур, розподіл і закріплення функцій (обов'язків), завдань, прав і відповідальності суб'єктів та об'єктів управління**. Об'єктами організаційного впливу є як суб'єкт, так і об'єкт управління, а також частково зовнішнє середовище. Організаційний вплив на суб'єкт управління полягає у зміні його функцій, структури, організації управлінської праці, визначенні чи зміні прав, обов'язків тощо. Вплив на суб'єкт управління зумовлює відповідний вплив і на об'єкт управління, оскільки ці дві підсистеми перебувають у нерозривному зв'язку. Суб'єкт управління здійснює самостійний організаційний вплив на об'єкт шляхом встановлення режиму функціонування останнього.

Основу організаційно-стабілізуючих методів управління становить регламентування, яке є доволі жорстким типом організаційного впливу, що полягає у розробці та введенні в дію організаційних положень, обов'язкових для виконання протягом часу, визначеного цими положеннями. Методи, що належать до регламентаційних, характеризуються такими впливами: упорядкування, розподіл, програмування, алгоритмізація тощо. Регламентаційні методи складаються з чотирьох основних видів: а) загальноорганізаційного; б) функціонального; в) структурного; г) посадового.

Загальноорганізаційне регламентування через закони, статuti і положення загальноорганізаційного характеру встановлює організаційну структуру і порядок функціонування адміністративної системи в цілому. Наприклад, закон про державну службу, закон про кабінет міністрів, закон про місцеві державні адміністрації тощо. Сюди можна віднести регламенти організації роботи органів виконавчої влади (наприклад, Регламент Кабінету Міністрів України).

Функціональне регламентування визначає і встановлює внутрішній порядок роботи, організаційний статус різних ланок, їх цілі, завдання, функції, повноваження, відповідальність тощо. Наприклад, положення про лінійні та функціональні підрозділи різних органів виконавчої влади (положення про міністерство, державний комітет тощо).

Структурне регламентування включає організаційні форми управління, що відображають основні елементи і взаємозв'язок внутрішніх структур. Його мета – досягнення необхідної уніфікації форм управління однотипних адміністративних структур. Прикладом такої регламентації можуть слугувати положення про управління, відділи, структурні підрозділи органів виконавчої влади.

Посадове регламентування здійснюється через розроблення штатного розкладу та посадових інструкцій, що встановлюють перелік посад і основні процедури їх заміщення, виконання посадових обов'язків.

З точки зору науки, сукупність регламентів повинна охоплювати всі рівні соціальної системи – від первинної ланки (посади державного службовця, структурних підрозділів) до найвищих щаблів виконавчої влади. Їх побудова й функціонування регламентуються і фіксуються в організаційно-правових документах, які містять правила, норми, положення, що визначають статус органу, його компетенцію, структуру, штатну чисельність і посадовий склад, функціональний зміст діяльності органу в цілому, його структурних підрозділів і працівників, їх права, обов'язки, відповідальність та інші аспекти. До організаційно-правових документів належать положення про орган, положення про структурні підрозділи, положення про колегіальні органи, регламенти роботи управлінського апарату, штатний розпис, посадові інструкції, правила тощо [22, с. 75–76].

Організаційно-правові документи містять положення, що базуються на нормах адміністративного права і є обов'язковими для виконання. Вони є правовою основою діяльності органу. Ці документи в обов'язковому порядку проходять процедуру затвердження уповноваженим на це суб'єктом управління – вищестоящим органом, керівником органу чи керівником структурного підрозділу – залежно від виду документа. З точки зору терміну дії, організаційно-правові документи є безстроковими: вони діють включно до їх скасування чи затвердження нових. У процесі підготовки організаційно-правові документи в обов'язковому порядку проходять процедуру узгодження (візування) зі всіма заінтересованими підрозділами і особами та юридичною службою.

Розглянемо основні види документального оформлення регламентаційних методів.

Положення – це правовий акт, що визначає статус органу та його структурних підрозділів, їх завдання і функції, права, відповідальність, порядок діяльності (наприклад, Положення про Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, державного підприємства, установи, організації). Положення приймається переважно при їх утворенні (заснуванні). Положення буває типовим (наприклад, Типове положення про управління з енергозбереження обласної, Севастопольської міської державної адміністрації) або індивідуальним. Індивідуальне положення розробляється на основі типових і затверджу-

ється керівником органу). У літературі ці положення інколи називають регламентами. Як правило, вони складаються з таких розділів:

1. «Загальна частина» – розкриває засади створення органу, мету його діяльності, місце органу в структурі виконавчої влади, систему керівництва роботою та підпорядкованість органу, правові акти, якими керується в роботі.

2. «Основні завдання і повноваження» – встановлює основні проблеми, які орган повинен вирішувати в процесі своєї діяльності, і визначає основні напрями його діяльності та функції.

3. «Права й обов'язки» – містить перелік прав і обов'язків, які надаються органу. Право – це юридично узаконена можливість забороняти або вимагати певні дії. Права встановлюються в обсязі, необхідному для реалізації покладених на орган функцій. Обов'язки – це дії, які організація повинна виконувати для реалізації своїх функцій [22, с. 81].

4. «Організаційна структура» – встановлює структурну побудову органу, розкриває перелік посад, з яких складається його штатний розпис.

5. «Фінанси та майно» – визначає джерела фінансування органу, належне йому майно, необхідне для виконання покладених функцій, юридичний та фінансовий статуси.

6. «Реорганізації та ліквідація» – встановлює порядок здійснення реорганізації та ліквідації органу.

Положеннями також регулюється діяльність вищих посадових осіб. Ці акти, як правило, затверджуються указами Президента України (наприклад, Положення про Радника Президента України, Положення про Представника Президента України у Верховній Раді України).

Регламентом, за допомогою якого визначаються місце і діяльність державних службовців, є посадові інструкції. Назва «посадова інструкція» не зовсім точно відображає зміст цього документа, оскільки разом із обов'язками (своєрідними наказами, що робити) в інструкціях визначаються місце працівника, його права, відповідальність, умови праці, зв'язки з іншими працівниками та підрозділами, вимоги до працівника. Тому інколи, особливо в зарубіжній практиці, використовується інша, більш точна назва – «стандарт діяльності», «регламент роботи», «функціональний план».

Конкретні обов'язки та права державних службовців визначаються на основі типових професійно-кваліфікаційних характеристик і відображаються у посадових інструкціях, що затверджуються керівниками відповідних державних органів у межах закону та їх компетенції.

Професійно-кваліфікаційна характеристика – нормативний документ, який, виходячи з опису посади, виду функцій, встановлює положення посади в структурі органу виконавчої влади, порядок прийняття, проходження і припинення служби на основі правового статусу органу та його основних завдань, відображає правовий статус державного службовця, у тому числі права, повноваження, функціональні обов'язки, відповідаль-

ність і гарантії; визначає вимоги щодо кваліфікації, компетентності та професіоналізму (освіти, необхідних знань, умінь, навичок), основних аспектів особистої культури [12, с. 380]. Професійно-кваліфікаційна характеристика сприяє правильному вирішенню питань перерозподілу праці серед держслужбовців, забезпечує єдність у визначенні посадових обов'язків державних службовців і кваліфікаційних вимог щодо певних категорій і посад, установлює вимоги до змісту професійної діяльності та кваліфікації держслужбовців.

На виконання Закону України «Про державну службу» затверджено Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, що містить рекомендаційні матеріали, котрі мають бути використані під час розроблення посадових інструкцій державних службовців. Довідник є документом, що встановлює вимоги до змісту професійної діяльності та кваліфікації держслужбовців. Кожна кваліфікаційна характеристика складається з таких розділів: «Завдання, обов'язки та повноваження», «Має право», «Повинен знати», «Кваліфікаційні вимоги».

Професійно-кваліфікаційна характеристика посади державного службовця є основним документом, за яким орган державної влади розробляє посадові інструкції державних службовців, і застосовується у доборі кадрів і формуванні кадрового резерву, при прийнятті на державну службу, просуванні по ній, стимулюванні праці держслужбовців, їх атестації, вирішенні інших питань, пов'язаних із проходженням держслужби, а також при формуванні програм перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Посадова інструкція – документ, що розробляється на підставі професійно-кваліфікаційних характеристик посад органом виконавчої влади, його структурними підрозділами, виходячи з їх завдань, функцій та повноважень, встановлених нормативно-правовими актами, та штатного розпису, затвердженого в установленому порядку, визначає підпорядкованість державного службовця, його конкретні завдання та обов'язки, права та відповідальність. Організаційно-правовий статус, права, обов'язки та відповідальність керівників підрозділів визначаються у відповідних положеннях про ці структурні підрозділи [9, с. 81].

Розрізняють *типові* та *індивідуальні* посадові інструкції. Типові посадові інструкції – це інструкції, розроблені для посад працівників апарату управління з єдиною структурою. Наявність типових посадових інструкцій дає змогу скоротити час, необхідний для складання індивідуальних посадових інструкцій. Індивідуальні посадові інструкції – це інструкції, розроблені відповідно до конкретної посади з урахуванням особливостей органу, підрозділу і конкретного працівника.

Посадові інструкції як юридичні документи набирають чинності після затвердження керівником органу виконавчої влади або, за його дорученням, його заступниками. У посадовій інструкції мають бути чітко окреслені місце та роль державного службовця в діяльності підрозділу, межі його

повноважень та відповідальності. Виходячи з цих вимог, посадові інструкції мають відповідну структуру: загальна частина; завдання та обов'язки; права; відповідальність [9, с. 81–82].

«Загальна частина» посадової інструкції визначає: основну мету діяльності службовця; порядок призначення на посаду та припинення виконання посадових обов'язків; кваліфікаційні вимоги (рівень освітньої підготовки, рівень кваліфікації, фах, необхідний стаж роботи за фахом, відповідний стаж державної служби, інші вимоги); підпорядкованість держслужбовця; наявність підпорядкованих цьому держслужбовцеві; перелік основних актів законодавства, інших матеріалів, якими керується в роботі службовець.

Розділ «Завдання та обов'язки» розкриває зміст діяльності, яку має виконувати державний службовець. Його завдання та обов'язки мають відповідати завданням і функціям структурного підрозділу та вимогам професійно-кваліфікаційної характеристики відповідної посади.

У розділі «Права» визначаються засоби, за допомогою яких службовець має забезпечувати у процесі своєї діяльності виконання покладених на нього завдань та обов'язків.

Розділ «Відповідальність» визначає показники оцінки роботи держслужбовця та межі його персональної відповідальності. Показниками оцінки роботи є якість та своєчасність виконання посадових завдань та обов'язків, етика поведінки та дотримання обмежень, передбачених законодавством про державну службу.

До посадових інструкцій рекомендується вносити пункт про заміщення посади держслужбовця на час його відсутності у зв'язку з відпусткою, хворобою та іншими причинами та кого він заміщує з цих же причин.

Практика свідчить, що положення і посадові інструкції мають певний «життєвий цикл»: розроблення, прийняття (затвердження), дія, «старіння», вдосконалення. Посадові інструкції слід регулярно переглядати у разі зміни функцій працівників або структури відповідного державного органу, що дає можливість своєчасно узгоджувати зміст положень і посадових інструкцій з умовами, завданнями, потребами, забезпечуючи вдосконалення і, відповідно, гнучкість організаційно-виконавчої системи.

Усі посадові інструкції, що розробляються у відповідному органі виконавчої влади, повинні бути взаємопов'язаними, аби не допустити дублювання у роботі державних службовців.

Один примірник посадової інструкції знаходиться у керівника структурного підрозділу, інший – у кадровій службі державного органу. Посадова інструкція видається державному службовцю під розписку [9, с. 83].

Регламент (від франц. *règlement* – *упорядкування, улаштування*, від лат. *regula* – *правило*) – 1) звід, сукупність правил, які регулюють організаційно-процедурні питання внутрішньої діяльності органів державної влади в цілому та їхніх структурних підрозділів (наприклад, Регламент Кабінету Міністрів України); 2) нормативно-правовий акт, що встановлює єдиний порядок роботи керівників органу, державних службовців, а також визна-

чає завдання, функції, склад колегіального органу та порядок його діяльності (наприклад, Регламент Апеляційної палати Державного департаменту інтелектуальної власності); 3) нормативно-правовий акт, що визначає вимоги до приладів, механізмів, небезпечних речовин, їх безпеки, процедури підтвердження відповідності таким вимогам, встановлює вимоги щодо маркування і введення в обіг (наприклад, Технічний регламент приладів, що працюють на газоподібному паливі).

Текст регламенту містить розділи, що мають самостійні заголовки і розбиті на пункти і підпункти. Регламент колегіального органу визначає статус цього органу; порядок планування роботи; порядок підготовки матеріалів для розгляду на засіданнях; внесення матеріалів на розгляд; порядок розгляду матеріалів і прийняття рішень на засіданнях; ведення протоколу засідань; оформлення рішень; порядок доведення рішень до виконавців; матеріально-технічне забезпечення засідань [22, с. 84]. Регламент затверджується керівником органу чи керівником колегіального органу. Типові регламенти затверджуються Кабінетом Міністрів України.

У процесі підготовки регламенти проходять стадію обговорення на засіданні членами колегіального органу, а також узгодження із заінтересованими підрозділами і юридичною службою.

В управлінській практиці використовується також регламент **особистого прийому**. Цей регламент визначає час, сприятливий для прийому; стислий зміст питання; тривалість зустрічі; наявність необхідних документів тощо.

Практикуються також **регламенти-сценарії** різноманітних заходів, що проводяться за участі керівників: прийоми делегацій, урочисті прийоми, нагородження, презентації, відкриття заходів, проведення урочистостей тощо. У таких регламентах визначені процедури, ритуали, дії та часові параметри.

Отже, формами вираження регламентаційного впливу є визначення статусу, компетенції, повноважень, структури, штатної чисельності, посадового складу, напрямів діяльності, розподіл прав, відповідальності, завдань, функцій тощо. Інструментами впливу є правила, норми, положення, професійно-кваліфікаційні характеристики. Документальне оформлення регламентаційний вплив отримує у вигляді статутів, положень, регламентів, штатного розпису, посадової інструкції, правил тощо.

Розпорядчі методи

Розпорядчі методи управління включають поточну організаційну роботу, що базується на регламентуванні. Їх основою є вирішення конкретних ситуацій, пов'язаних із розпорядчою діяльністю та не передбачених регламентами. Основою розпорядчого впливу є порядок управління, розроблений у результаті актів організаційного впливу. Саме на підтримання і поліпшення цього порядку спрямований розпорядчий вплив. Він

виходить від керівника, має обов'язковий характер і не підлягає обговоренню чи зміні. Акти розпорядчого впливу надходять за посередництвом прямого зв'язку – від вищих ланок управління до нижчих, від керівника до підлеглих.

Для розпорядчого впливу характерним аспектом є нерегулярність його виникнення, оскільки будь-які відхилення встановленого порядку в управлінні можуть виникнути раптово, що унеможлиблює їх передбачення чи прогнозування. У злагодженій, чітко організованій адміністративній структурі такі відхилення зведені до мінімуму, проте через різноманітні зовнішні та внутрішні чинники інколи і там може виникнути потреба в застосуванні розпорядчого впливу.

Розпорядчий вплив має **активний** та **пасивний характер**. До **активного** впливу постанови, розпорядження, накази, рішення, директиви, резолюції, вказівки тощо. Документи, що виражають цю діяльність з аналогічною назвою, є засобом здійснення активного розпорядчого впливу. Він може бути за формою *усним* чи *документально оформленим*. Кожна з цих форм має свої переваги: усна – більш оперативна, документальна – формалізована і сприяє кращому обліку та контролю виконання розпоряджень. Їх поєднання становить важливу складову діяльності керівника.

Розпорядчий вплив здійснюється через видання нормативно-правових актів (постанов, розпоряджень, наказів), які детально розглядати-муться у главі 5.2.

В управлінській практиці також широко використовується така форма розпорядчого впливу, як **резолюція** – конкретна вказівка керівника виконавцю щодо здійснення тих чи інших дій, викладена у формі короткого рішення на ділових паперах (нормативному акті, заяві, доповідній записці тощо), з приводу питань, передбачених відповідним документом.

Уряд за результатами обговорення питань на своїх засіданнях може прийняти рішення про надання **окремих доручень** центральним та місцевим органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим. Такі доручення фіксуються у протоколі засідання Кабінету Міністрів України.

Накази, розпорядження та інші розпорядчі акти повинні відповідати чинному законодавству, ґрунтуватися на правових нормах та актах вищестоящих органів виконавчої влади. Слід також в обов'язковому порядку враховувати їх обґрунтованість, з точки зору забезпеченості матеріальними, фінансовими, людськими та часовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на виконавців завдань. Використовуючи розпорядчі методи державного управління, сучасний керівник повинен чітко і грамотно ставити завдання, компетентно аналізувати та ефективно контролювати хід їх виконання, проводити інструктивно-роз'яснювальну роботу, налагоджувати та підтримувати виконавську дисципліну.

До **пасивного** впливу можна віднести інструктування, інформування, рекомендацію, ревізію, контроль, моніторинг тощо. Засобом здійснення

цього впливу є відповідне їх документальне оформлення: *інструкція, правила, порядок, рекомендація, методика, пам'ятка* тощо.

Процес ознайомлення з умовами праці чи обставинами дорученої справи, з'ясування питань, можливих ускладнень, уникнення можливих помилок, порад щодо виконання певних видів робіт, настанов службовця для здійснення необхідних дій і вироблення певної поведінки називається інструктуванням. **Інструкція** (від лат. *instructio* – *введення, настанова*) – це правовий акт, що: 1) містить правила, які регулюють організаційні, науково-технічні, технологічні, фінансові та інші спеціальні аспекти діяльності органу, його структурних підрозділів, посадових і службових осіб [22, с. 86] (напр., Інструкція з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, у засобах масової інформації); 2) установлює порядок застосування актів законодавства, прийнятих органами вищого рівня, або власних актів, а також визначає порядок здійснення будь-якої діяльності (напр., Інструкція про проведення виконавчих дій). Інструкція належить до категорії розпорядчих документів, що видаються міністерствами і установами, затверджується вищестоящими органами або керівниками організацій. В інструкціях зазначається об'єкт або коло питань, на які розповсюджуються її вимоги. Найбільш поширені інструкції з діловодства, посадові, з техніки безпеки тощо.

Текст інструкції повинен починатися розділом «Загальні положення», в якому викладаються цілі і причини видання документа, сфера розповсюдження, підстави розробки та інші відомості загального характеру. У тексті інструкції використовуються слова «повинен», «належить», «необхідно», «не допускається», «забороняється» тощо.

В інструкції зазначається об'єкт або коло питань, на які розповсюджуються її вимоги, наприклад, інструкція з документаційного забезпечення діяльності органу. Інструктування завжди має форму методичної та інформаційної допомоги, спрямованої на успішне виконання роботи.

Інформація інструктивного характеру міститься також у правилах, порядках, керівництвах, методичних рекомендаціях, вказівках, методиках.

Правила – 1) інструктивний документ розпорядчого характеру, що містить настанови або вимоги, виконання яких створює необхідну поведінку і певний визначений порядок (наприклад, Правила розгляду справ про порушення юридичними особами вимог законодавства в галузі державного експортного контролю); 2) звід правових норм, що регламентують діяльність певної галузі виробництва чи окремого виду діяльності.

Порядок – інструктивний документ, що визначає механізм: 1) здійснення певного виду діяльності (наприклад, Порядок ліцензування освітніх послуг, Порядок використання комп'ютерних програм в органах виконавчої влади); 2) взаємодію державних органів під час здійснення певних спільних дій (наприклад, Порядок взаємодії митних органів і органів державної

податкової служби під час проведення звіряння даних щодо обігу, обліку та погашення податкових векселів).

Керівництво – інструктивний документ, що містить правила виконання чогось, настанови і норми поведінки в певній сфері роботи.

Методика – інструктивний документ, який визначає мету і завдання, порядок виконання роботи, використовувані методи, очікувані результати, оцінювання роботи (наприклад, Методика визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів, Методика проведення аналізу впливу регуляторного акта). Методикою також називають методичні вказівки і рекомендації.

Розпорядчий вплив за терміном дії може мати довготривалий (стратегічний), середньотривалий (тактичний) і короткотерміновий (оперативний) характер.

В органах виконавчої влади використовуються такі інструменти оперативно-розпорядчого впливу: засідання, оперативні та селекторні наради, колегії. Особливістю розпорядчого впливу є те, що він, на відміну від організаційного, вимагає частішої перевірки виконання та контролю.

Як бачимо, розпорядчий вплив здійснюється в різноманітних формах, що дає змогу підтримувати стабільність системи органів виконавчої влади та усувати відхилення в діяльності її складових елементів. Відповідно, ефективність використання розпорядчих методів є однією з найважливіших проблем управління. Практика державного управління показує таку залежність: чим вищий рівень (якість) організації праці та управління, тим менше видається письмових актів розпорядчого характеру. Їх велика кількість, що інколи перетворюється на своєрідне дублювання розпоряджень, послаблює управлінський вплив, перетворюючи його у формальні акти, що збільшують обсяги зайвої праці та відволікають державних службовців від вирішення важливіших проблем. Слід також зазначити, що чим більше видається письмових актів з одних і тих же питань, тим більша вірогідність появи непогоджених виконавців, документів, строків та заходів щодо їх виконання, інших непорозумінь.

Нормативні методи

Державне управління неможливе без обов'язкового дотримання всіма суб'єктами і об'єктами управління чинного законодавства, правил, регламентів, порядку, договірних відносин і службових обов'язків. Відповідно **нормативні методи спрямовані на встановлення нормативів (певні обмеження, нормування, класифікація, стандартизація, уніфікація, еталонування тощо), які є орієнтиром в управлінській діяльності, а їх дотримання є обов'язковим усіма суб'єктами і об'єктами державного управління.** Формою вираження нормативного впливу є встановлення обмежень та відхилень, відповідно стандарт, норма, норматив, довідник, ліцензія, дозвіл, сертифікат є документальним вираженням нормативних методів управління.

Норми і нормативи, що застосовуються в управлінській практиці, можна класифікувати так:

1) **за рівнем управління** – народногосподарські, загальносистемні, внутріорганізаційні. Прикладами народногосподарських норм можуть бути мінімальний розмір заробітної плати, норми оподаткування діяльності підприємств тощо. До загальносистемних норм і нормативів відносять нормативи створення фондів, норми амортизації приміщень, обладнання, механізмів тощо. Внутріорганізаційні норми розробляються безпосередньо в державних органах, установах;

2) **за видами** – організаційно-управлінські, фінансово-кредитні, трудові. До організаційно-управлінських норм відносять типові управлінські структури, межі підпорядкування, порядок вироблення та прийняття управлінських рішень, нормовані завдання. Фінансово-кредитні норми регулюють порядок одержання кредитів та ліквідації заборгованості, створення фондів загального і спеціального призначення тощо. Норми праці – це норми часу для праці та відпочинку; норми виробітку; норми трудового розпорядку; норми обслуговування; норми чисельності працівників тощо;

3) **за терміном дії** норми поділяють на довго-, середньо- та короткострокові; постійні, тимчасові, одноразові.

4) **за сферою застосування** – на міжгалузеві, галузеві, відомчі, місцеві;

5) **за напрямом впливу** – на колектив у цілому та на окремих службовців.

Нормування, що застосовується в процесі державного управління, є необхідною, важливою умовою організації адміністративної діяльності. Для прикладу, офіційні документи державного управління повинні відповідати встановленим вимогам щодо їхнього оформлення, зокрема: використання відповідно встановлених бланків, форми та змісту написання, візування, реєстрації, підписання, датування тощо. Усі ці службові документи відповідно класифікуються, уніфікуються та стандартизуються.

Класифікація – це систематизація управлінських документів за відповідними ознаками (найменування, походження, форма надходження, вид, призначення, напрям, форма, термін виконання, ступінь гласності, стадії створення, складність, термін зберігання, техніка відтворення, носій інформації, результат розгляду тощо) з метою покращення роботи служб з діловодства через підвищення їх оперативності у пошуку та розподілі службової інформації, доведення документа до адресата. Прикладом такої систематизації є Класифікатор звернень громадян, затверджений постановою Кабінету Міністрів України [24].

Однією з головних складових раціоналізації роботи з документами є їх **уніфікація** – встановлення однаковості складу і форм управлінських документів, що створюються в процесі здійснення однотипних управлінських функцій і завдань. Її сутністю є впровадження у практику типових (стандартних) текстів або їх частин (елементів), які значно спрощують та при-

швидчують практичну роботу з підготовки документа, а також є доцільною з точки зору розумового сприйняття тексту.

Уніфікація управлінських документів передбачає уніфікацію складу документів, що створюються в процесі вирішення управлінських завдань, та уніфікацію форм документів. Уніфікація складу документів – це відбір і закріплення комплексу документів, необхідних і достатніх для вирішення управлінських завдань.

Уніфікація форм документів – це відбір і закріплення в уніфікованих формах документів інформаційних показників і реквізитів, що відповідають призначенню документів, і встановлення єдиних вимог до їх складання та оформлення [22, с. 122].

Результати уніфікації складу документів отримують закріплення в Табелі форм документів, що застосовуються у діяльності органу, а результати уніфікації форм документів – в Альбомі форм документів, що застосовуються в діяльності органу.

Стандартизація – це форма юридичного закріплення результатів уніфікації, яку можна визначити як процес установлення та застосування стандарту (еталона, зразка) з метою впорядкування діяльності у певній сфері державного управління (наприклад, в оформленні управлінських документів). *Стандарт* (від англ. standard – *норма, зразок, мірило*) – нормативно-технічний документ, що фіксує комплекс норм, правил, термінів, реквізитів, вимог, що є обов'язковими для застосування у певній сфері діяльності (наприклад, Державний стандарт базової і повної загальної середньої освіти, Національний стандарт № 2 «Оцінка нерухомого майна»). У практиці вдосконалення документаційного забезпечення управлінської діяльності розробляються державні стандарти на термінологію діловиробництва та архівної справи, на вимоги до складання і оформлення управлінських документів.

Основною метою уніфікації та стандартизації є створення таких форм документів, застосування яких буде економічно ефективним, дасть можливість вивільнити більше часу на творчі аспекти управлінської праці, підвищить загальну культуру управління. Уніфікація та стандартизація документів – основні напрями вдосконалення документів, що зменшують витрати на управлінські документи. Їх об'єктами в управлінській діяльності є:

- терміни і визначення, що використовуються у роботі з управлінською інформацією;
- організаційні структури;
- класифікатори управлінських функцій;
- управлінська документація [22, с. 122].

Роль і значення уніфікації та стандартизації особливо зросла у зв'язку з використанням в державному управлінні комп'ютерних технологій. Зокрема, введення державного стандарту на мову представлення показників (з повним задоволенням потреб кожної сфери професійної діяльності, кожного управлінського рівня та кожного суб'єкта публічного життя) дає змогу методологічно впорядкувати державне управління [18].

Отже, правильне використання адміністративних (організаційно-розпорядчих) методів має суттєве значення для вдосконалення державного управління в цілому, підвищує ефективність діяльності органів виконавчої влади, оперативність і своєчасність управлінських рішень, гнучкість управління.

В організаційно-розпорядчій діяльності керівника виявляється його мистецтво управління. Вміле використання регламентаційних та розпорядчих методів, поєднання їх з дисциплінарними впорядковує управлінський вплив на об'єкти управління, підвищує ефективність управлінської діяльності, забезпечує ритмічну роботу всієї системи виконавчої влади. Адміністративні (організаційно-розпорядчі) методи відіграють особливу роль у забезпеченні сприйняття управлінською системою нововведень. Використання адміністративних методів вимагає врахування економічних інтересів, соціальних потреб, психологічних особливостей підлеглих.

Глава 4.3

ЕКОНОМІЧНІ МЕТОДИ

Реформування економіки України потребує здійснення переходу від переважно адміністративних до економічних методів управління на всіх рівнях та активізації людського фактора. Економічні методи зорієнтовані на досягнення поставлених цілей за допомогою притаманних управлінню економічних засобів та стимулів, що впливають на економічні інтереси працівників.

Економічні методи управління виникли і розвиваються в процесі підприємницької діяльності людини на основі виробничих відносин, що проявляються як об'єктивні економічні закони та певні економічні інтереси. Тому сучасному управлінцеві необхідно знати й вміло використовувати закономірності ринкової економіки, враховувати їх та не намагатися керувати економікою командно-адміністративними методами.

Сучасному перехідному суспільству притаманні об'єктивні економічні інтереси, використання яких має велике значення для прискорення інтенсифікації економіки країни. Вони широко використовуються в процесі управління виробничими процесами, розподілі суспільного продукту і національного доходу на основі державних цільових комплексних програм соціально-економічного розвитку та економічних стимулів.

Економічні методи державного управління покликані поєднати інтереси більшості суспільства, підприємницької структури та особисті інтереси працівника; забезпечувати точне врахування інтересів більшості з метою їх оптимального поєднання для збільшення обсягів продукції і поліпшення її якості, росту прибутку та заробітної плати, підвищення ефективності виробництва. Свідоме використання в процесі управління об'єктивних економічних ринкових законів і економічних інтересів шляхом

оцінки якості праці за кінцевими результатами, матеріального стимулювання виробництва на всіх рівнях народного господарства і є *економічними методами* державного управління. Розподіл функцій державного і господарського управління диктує формування та розробку адекватних сучасному ринку методів управління: укладення контрактів на забезпечення державних потреб в товарах і послугах, управління державною часткою (пакетами акцій, паями) господарських товариств, делегування повноважень щодо управління державною власністю, вплив на кадрову політику тощо.

Отже, **економічні методи державного управління – це система прийомів і засобів прямої дії на суб'єкти підприємницької діяльності шляхом запровадження фінансово-економічних законів і грошово-кредитних відносин з метою створення оптимальних умов, що забезпечують досягнення високих економічних результатів.**

До економічних методів державного управління можна віднести такі:

- 1) індикативне планування;
- 2) державне регулювання;
- 3) грошово-кредитна та фінансова політика;
- 4) конкурентна політика;
- 5) вплив на ринкове ціноутворення;
- 6) податкова політика;
- 7) економічне стимулювання.

Економічні методи ґрунтуються на сировинному та природному потенціалі держав та світовому економічному розвитку. Ефективне використання економічних важелів і стимулів, які визначають зміст кожного конкретного методу, залежить від умов їх застосування (правових, господарських, соціальних, фінансових тощо). Тому, у зв'язку з запровадженням в Україні ринкової економіки, створюються передумови для широкого розповсюдження саме економічних методів управління.

Індикативне планування

Принцип плановості державного управління є невід'ємним атрибутом ринкової економіки, так само як і принципи свободи підприємництва, приватної власності, конкуренції тощо. Без індикативного (рекомендаційного) планування сьогодні важко уявити ринкове господарство будь-якої високорозвиненої країни світу. Адже індикативний характер планової системи ринку не має нічого спільного з директивністю ієрархії планів командно-розподільної системи управління радянського зразка. Для останньої директивність плану було максимізовано до можливої межі, оскільки це був загальний інструмент доведення рішень до виконавців і контролю за їх виконанням. Суворі субординація рівнів і ланок державного управління позбавляла всю систему найважливішої передумови динамічного розвитку – автономності її підсистем у виробленні та реалізації управлінських рішень і стримувала ініціативу суб'єктів

господарювання соціалістичної економіки. У результаті не були виконані планові завдання жодної п'ятирічки в масштабах усього СРСР, а підприємства через вимогу обов'язкового виконання запланованих показників нерідко підривали свої економічні можливості чи випускали продукцію, яка в умовах реального ринку нікому не була б потрібною.

Індикативний план, навпаки, має не директивний, а рекомендаційний характер. Планові документи тут містять лише загальні контури державного прогнозу щодо бажаного розвитку економіки, включають рішення про державні витрати і капіталовкладення, про поточні витрати підприємств. Прямим завданням плану є координація використання державних ресурсів. Індикативне планування впливає на приватний сектор головним чином через його стимулюючий (або обмежуючий) попит, а також через «тиск пропозиції» з боку державних підприємств.

Індикативний план складається з двох частин: індикативної та директивної. У першій – державні органи на основі аналізу функціонування економіки визначають та інформують підприємців про пріоритетні економічні цілі, варіанти прогнозів структурних змін, розвиток науки і техніки, динаміку найважливіших матеріально-фінансових пропозицій, зміну кон'юнктури внутрішнього та зовнішнього ринків, рівень і співвідношення цін тощо.

Директивна частина містить бюджетний план, параметри системи оподаткування, банківський процент, ставки амортизації та розробки державного замовлення. До найбільш розповсюджених індикативно-планових методів можна віднести такі:

- а) прогнози і перспективні плани економічного та соціального розвитку, а також екологічної безпеки;
- б) комплексні цільові програми подолання проблемних ситуацій;
- в) маркетингове прогнозування внутрішніх і зовнішніх ринків.

Поетапність переходу до індикативного планування і регулювання ринкової економіки в країнах Заходу тривала десятиліттями – на початку стихійно, а згодом – регульовано. Сьогоднішня ситуація в Україні вимагає прискорення зазначеного процесу через державний вплив, контроль державних органів щодо дотримання законності. Адже з української системи державного управління разом з паралізуючою директивністю відкинули й раціональні елементи планування, напрацьовані за минулі десятиліття. Як наслідок, управління втратило чітку перспективу, рішення приймалися здебільшого інтуїтивно, наосліп, без аналізу альтернативних варіантів і можливих наслідків.

Індикативне планування – це метод державного управління, суттю якого є централізоване планування з використанням середньо- й довгострокових планів і цільових програм з установленням подекуди деталізованих завдань і термінів їх виконання, з суворою системою моніторингу господарської діяльності, що органічно поєднує планові та ринкові чинники.

Таке планування стало сьогодні економічною реальністю багатьох високорозвинутих країн з ринковою економікою. Все це гармонійно впрова-

джено в ринкові відносини, будучи сучасною господарською моделлю, що органічно поєднує планові та ринкові чинники. Повчальним у цьому плані є досвід Південної Кореї. На початку 60-х років уряд цієї країни ініціював розробку серій п'ятирічних планів економічного розвитку. Для реалізації своєї економічної політики було засноване Міністерство економічного планування (далі – МЕР) з широкими повноваженнями щодо врегулювання умов господарської діяльності підприємств і галузей. Керівник МЕР одночасно був заступником прем'єр-міністра. МЕР як координуючий орган роботи всіх міністерств мало також можливість за рахунок бюджетних повноважень безпосередньо впливати на інвестиційну та виробничу політику.

У Франції під час президентства Ф. Міттерана було утворено Міністерство планування економіки (МПЕ), що також виконувало схожі функції. В Японії, починаючи з 1995 р., постійно розробляються п'ятирічні плани вирішення найважливіших проблем економічного розвитку країни. У США планування зосереджене, головним чином, на місцевому рівні. На федеральному рівні провідне місце належить бюджетному плануванню і державній бюджетній системі. Державний бюджет фактично є досить деталізованим планом розвитку країни на поточний рік.

Відомий американський вчений-економіст, лауреат Нобелівської премії В. Леонтьєв радить запозичити досвід планування економіки колишнього СРСР та пристосувати його до капіталістичної економіки. Без цього, на думку вченого, неможливий цілеспрямований розвиток продуктивних сил будь-якого суспільства. Капіталізм практично звільнився від криз, які його потрясли, тільки тому, що він пристосувався до нових умов, перейшов до регулювання розвитку економіки і втручання у складні соціально-економічні процеси суспільства з боку держави. Відповідно, ефективний соціально-економічний та культурний розвиток будь-якої країни є неможливим без індикативного планування у загальнонаціональному масштабі, а оптимальне поєднання плану і ринку є запорукою такого розвитку.

В Україні основними формами державного планування господарської діяльності є Державна програма економічного та соціального розвитку України, Державний бюджет України, а також інші державні програми з питань економічного і соціального розвитку, порядок розробки, завдання та реалізація яких визначаються законом про державні програми. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування відповідно до Конституції розробляють і затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та здійснюють планування економічного і соціального розвитку цих одиниць [5].

Державне регулювання

Лише в абсолютно стабільній економічній системі теоретично будь-який регулюючий вплив може бути відсутнім, натомість, в ній діють лише закони саморегуляції. Проте такої ідеальної моделі вільного ринку в сві-

товій практиці поки що не існує. У сучасних високорозвинутих державах ринок, що визначає цінові та товарні параметри економіки, взаємодіє із системою його коригування як засобу досягнення оптимально справедливого розподілу доходів через структуру соціального законодавства та програми оподаткування і регулювання грошового обігу. Уряди цих країн впливають на ринок через власність держави на певні підприємства й управління ними (наприклад, оборонні, паливно-енергетичні, фармацевтичні); уряди регулюють діяльність окремих важливих для держави підприємств (атомні станції, підприємства оборонної промисловості); уряди витрачають кошти на наукові дослідження, освоєння космосу; уряди через оподаткування перерозподіляють доходи на користь малозабезпечених верств населення; уряди запроваджують фінансову та монетарну політику з метою забезпечення економічного зростання, пом'якшення ділових циклів економіки.

Без широкомасштабного втручання держави в економіку в усіх сферах суспільного відтворення (у безпосередньому виробництві, обміні, розподілі та споживанні) економічна ринкова система не змогла б існувати. Водночас економічна роль держави має оцінюватися не за ступенем втручання в ринковий механізм, а за рівнем забезпечення державою внутрішніх та зовнішніх умов сталого функціонування національної економіки [6].

Тобто, держава виступає ключовим фактором у створенні економічної сфери, сприятливої для підприємницької діяльності. Держава, не втручаючись безпосередньо у діяльність підприємств, повинна управляти ринком і підтримувати його чи стримувати негативні тенденції через відповідні державні інститути, систему оподаткування, кредитну політику тощо.

Отже, державне регулювання економіки є системою типових заходів законодавчого, виконавчого і контрольного характеру, що здійснюються відповідними державними органами й громадськими організаціями з метою стабілізації та пристосування існуючої соціально-економічної системи до постійно змінюваних умов.

У сфері господарювання засобом державного регулювання є ліцензування, патентування, квотування певних видів господарської діяльності, спрямованих на забезпечення єдиної державної політики у цій сфері, та захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів [5].

Ефективним методом впливу держави, що дає можливість контролювати ринкові процеси у певних сферах економіки, є **ліцензування** – своєрідна форма дозволу держави в особі її органів на певні дії суб'єктів господарювання у різних сферах підприємницької діяльності (наприклад, на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; у сферах банківської діяльності; діяльності з надання: фінансових послуг, освітніх послуг, соціальних послуг; зовнішньоекономічної діяльності; каналів мовлення; електроенергетики та використання ядерної енергії; інтелектуальної власності; виробництва і торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, ал-

когольними напоями та тютюновими виробами; у сфері телекомунікацій).

Ліцензування полягає у видачі, перереєстрації або скасуванні дії ліцензій на надання послуг та контролі за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов. Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» встановлено єдиний перелік видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, а також єдині механізми та процедури ліцензування, термін видачі або відмови у видачі ліцензій – 10 робочих днів. Система ліцензування в Україні сьогодні охоплює 30 центральних органів виконавчої влади та всі облдержадміністрації [14].

У сферах, пов'язаних із торгівлею за грошові кошти (готівку, чеки, платіжні картки), обміном готівкових валютних цінностей, у сфері грального бізнесу та побутових послуг, інших сферах, визначених законом, може здійснюватися **патентування** підприємницької діяльності суб'єктів господарювання.

У необхідних випадках держава застосовує **квотування**, встановлюючи граничний обсяг (квоти) виробництва чи обігу певних товарів і послуг. Порядок квотування виробництва та/або обігу (включаючи експорт та імпорт), а також розподілу квот встановлюється урядом відповідно до закону [5].

Метою **стандартизації** у сфері підприємництва є забезпечення безпеки для життя та здоров'я людини, тварин, рослин, а також майна та охорони довкілля, створення умов для раціонального використання всіх видів національних ресурсів та відповідності об'єктів стандартизації своєму призначенню, сприяння усуненню технічних бар'єрів у торгівлі. Стандартизація врегульована Законом України «Про стандартизацію», зокрема: стандарти мають відповідати потребам ринку, сприяти розвитку вільної торгівлі, підвищенню конкурентоспроможності вітчизняної продукції.

Сертифікація продукції є ще одним засобом безпосереднього регулюючого впливу держави на підприємництво, формою державного контролю за здійсненням певних видів підприємницької діяльності. Метою обов'язкової сертифікації є запобігання реалізації продукції, небезпечної для життя, здоров'я та майна громадян і навколишнього природного середовища.

У сфері господарювання застосовуються такі інструменти стандартизації та сертифікації: державні стандарти України; кодекси усталеної практики; класифікатори; технічні умови; міжнародні, регіональні та національні стандарти інших країн [5].

Щоб виконати комплекс регулюючих управлінських дій, суб'єкт управління повинен володіти комплексом повноважень і, зокрема:

- 1) отримувати від органів держстатистики, місцевих органів влади, окремих підприємств усю необхідну статистичну інформацію, перелік і періодичність якої встановлено чинними нормативно-правовими актами, а також проводити вибіркові економіко-статистичні обстеження;

- 2) висувати обґрунтовані пропозиції щодо пріоритетного виділення державних субсидій, пільг з оподаткування, захисту внутрішнього ринку,

квотування виробництва окремих видів продукції.

Досвід економічно розвинутих держав свідчить, що регулюванню законодавчими та економічними методами піддаються, насамперед, ті галузі, де ринкові відносини спрацьовують неефективно. Це, передусім, створення додаткових робочих місць, захист національного ринку і виробника. Ефективним методом вирішення зазначених проблем і є державне регулювання, що повинно мати індикативний характер, відбуватися переважно за допомогою фінансових інструментів.

Не заперечуючи загальної спрямованості державного регулювання – від центру до регіонів та територій, від міністерства до кожного суб'єкта ринкової економіки, необхідно, водночас, особливо наголосити на важливості зворотного зв'язку. Адже характерною рисою ринку є постійний та вільний взаємобмін інформацією обох потоків (а не лише ієрархічно спрямованого «зверху вниз»). До нього мають бути залучені всі види ресурсів, що становлять матеріальну основу виробництва. Отже, йдеться про управління, яке поряд з регулюванням темпів і пропорцій, також залучає до сфери свого впливу якісні характеристики розвитку ресурсної бази виробництва.

Відтак ринок є складною системою, що не формується сама по собі, тут необхідні значні організаційні зусилля, особливо на перехідному етапі від тоталітарної до демократичної системи, від командної до ринкової економіки. Досвід Німеччини, Японії, Франції, Іспанії, Китаю, що швидкими темпами розвивались у післявоєнний період, демонструючи світові «економічне диво», переконливо свідчить про те, що всі вони моделювались і здійснювались під безпосереднім керівництвом держави. Саме держава визначала стратегію економічного розвитку країн, пріоритетні економічні напрями, енергійно втручалася в економічні процеси, спрямовуючи обраним шляхом. Сила таких дій держави полягала не в довільному визначенні завдань і шляхів їх розв'язання, а в прагматичному розрахунку існуючих економічних реалій, зовнішніх чинників, світової кон'юнктури та виявлення на цій основі об'єктивно досяжних для країни цілей. Ця практика має стати орієнтиром для трансформаційного процесу в Україні, що потребує таких дій з боку держави:

- послідовного дотримання задекларованого на найвищому державному рівні курсу на проведення економічних реформ, істотне прискорення радикальних ринкових перетворень;

- активного державного втручання в економічний процес як одну з передумов переходу до економічного зростання.

Слід зазначити, що ці вимоги відповідають світовим прогресивним тенденціям щодо формування ефективних стратегій соціально-економічного розвитку. Для прикладу, у червні 1992 р. на міжнародній конференції ООН з проблем майбутнього розвитку цивілізації на рівні глав держав і урядів були сформовані відповідні позиції, а саме:

- людству потрібна нова модель соціально-економічного розвитку, що повинна спиратися на важелі централізованого регулювання на рівні

окремої держави та світового співтовариства в цілому;

– нова модель повинна ґрунтуватися на інтегрованих інтересах суспільства і лише потім – на інтересах приватного підприємництва [31].

Фактично йдеться про базові засади ордолібералізму – суспільного устрою, що базується на корпоративному (національному) солідаризмі (соціальна держава, шведський соціалізм, конфуціанський капіталізм, соціальне ринкове господарство і т. ін.) [32]. Президент Всесвітнього банку розвитку і реконструкції Джеймс Вульфенсон у виступі на щорічних зборах у 1997 р. підкреслив необхідність підвищення ефективності та якості державного регулювання економіки. Уряд, на його думку, має діяти в двох напрямках: стимулювання та розвитку приватного бізнесу; забезпечення громадян необхідними соціальними гарантіями.

Отже, можна зробити такий висновок: **сучасна стратегія соціально-економічного розвитку будь-якої країни має бути ринково-орієнтованою з посиленням регулюючих функцій держави в економіці.**

Грошово-кредитна та фінансова політика

Характерною ознакою ринкової економіки є високорозвинута і розгалужена фінансово-банківська система. Через неї здійснюється процес акумуляції фінансових ресурсів суспільства та забезпечується найбільш ефективне і раціональне їх використання. А тому в усіх країнах світу фінансова система перебуває під контролем держави.

Грошово-кредитна та фінансова політика є одним з впливових економічних методів, за допомогою якого уряд регулює фінансово-економічні відносини в державі, стимулює виробництво, впроваджує розподільну та перерозподільну функції. Під фінансами розуміється процес формування доходів юридичних і фізичних осіб та їх використання. Мета цих відносин – створення добробуту окремого громадянина, господарства, населеного пункту, регіону, держави в цілому, який досягається через постійне зростання валового національного продукту (далі – ВВП). Функціонування фінансів забезпечується через фінансову систему, що є сукупністю різних форм організації фінансових відносин. Для забезпечення обігу фінансових ресурсів різної цілеспрямованості держава використовує різноманітні фінансові інститути: державні фінанси, фінанси підприємств, організацій та фінансовий ринок.

Фінанси підприємств і організацій – базова підсистема, в якій створюється ВВП, об'єкті фінансово-господарських відносин. Їх характер визначається методом фінансово-господарської діяльності. У ринкових умовах таким методом є *комерційний розрахунок*. Це, з одного боку, оперативно-господарська самостійність підприємств, а з іншого – повна їх фінансова відповідальність за кінцевий результат. В основу комерційного розрахунку покладено принцип самоокупності та одержання прибутку.

Перехід до ринкових відносин у виробничій сфері – це, насамперед, упровадження замість фіктивного господарського розрахунку, реального комерційного. У невиробничій сфері – це поступове обмеження бюджетного фінансування за рахунок додаткових джерел фінансування.

Державні фінанси, що забезпечують формування та використання державних доходів, функціонують на основі створення різних централізованих фондів: бюджет, державне соціальне страхування (пенсійний фонд і фонд соціального страхування), майнове та особисте страхування через державні організації, державний кредит, різноманітні фонди цільового призначення (Чорнобильський фонд, Фонд соціального захисту населення тощо).

Фінансовий ринок є сферою функціонування різноманітних цінних паперів, що випускаються державою і підприємствами з метою залучення фінансових ресурсів. Він відіграє координуючу роль у регулюванні ринкових відносин, виконуючи функції перерозподілу ресурсів у галузевому і територіальному аспектах. На відміну від інших ланок фінансової системи такий перерозподіл, по-перше, відбувається у стислі строки, а по-друге, має об'єктивний характер, бо не визначається волею державних структур. Фінансовий ринок відіграє важливу роль у мобілізації тимчасово вільних коштів населення, тим самим сприяє вирішенню проблем грошового обігу та інфляції, оскільки зменшує тиск на споживчий ринок.

Як вже зазначалося у попередньому розділі, центральне місце в системі державних фінансів належить *бюджету*. Він як система економічних розподільних відносин охоплює фактично все суспільство, забезпечуючи виконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування покладених на них завдань і функцій. Будучи основним централізованим фондом держави, бюджет визначає її фінансовий стан. Найбільш негативним явищем для бюджету є його дефіцит – перевищення видатків бюджету над його доходами. Джерелами покриття бюджетного дефіциту є державні позики (внутрішні та зовнішні) або емісія паперових грошей.

Як свідчать економічні дослідження, у ринковій економіці дефіцит бюджету може бути навіть корисним, особливо тоді, коли під час спаду виробництва держава, витрачаючи більше грошей, ніж одержує, забезпечує збільшення попиту, у тому числі через зростання купівельної спроможності громадян. Держава вкладає кошти у виробничу сферу, створюючи передумови для зростання доходів, у тому числі й самої держави, у виді додаткових податкових надходжень. Споживачі починають більше купувати, підприємці – більше продавати. Внаслідок цього зростають обсяги виробництва і скорочується безробіття. Таке дефіцитне фінансування є свого роду державним емісійним кредитуванням інвестицій.

Водночас, у період економічного піднесення держава не може дозволити собі дефіцит бюджету, бо інакше вона стимулюватиме інфляцію. Таким чином, в окремі роки, з метою регулювання економічної активності, держава може допускати дефіцит бюджету. Саме такий метод розвитку

національної економіки використовувався у багатьох країнах, які останнім часом почали наближатися до рівня економічно розвинутих індустріальних країн.

Грошовою називають політику, головна мета якої здійснювати регулювання кредитів, ставок банківського процента і грошової маси. *Державний кредит* входить у систему перерозподілу ВВП, однак, на відміну від фінансів, він включає перерозподіл тільки тимчасово вільних коштів фізичних та юридичних осіб, які не призначені для поточного споживання та інвестування. Метою залучення коштів є: покриття бюджетного дефіциту; регулювання грошового обігу; акумуляція коштів для інвестиційних програм тощо. У сучасних умовах державний кредит виконує такі основні функції: фіскальну – сприяє акумуляції додаткових коштів до фондів держави; регулюючу – регулює грошовий обіг за допомогою операцій на відкритому ринку (купівля-продаж державних цінних паперів Національним банком України (далі – НБУ)), що впливає на пропозицію грошей і відповідно на процентну ставку.

Суб'єктами державно-кредитних відносин з боку держави є:

Кабінет Міністрів України; органи влади Автономної Республіки Крим; органи місцевого самоврядування; Міністерство фінансів України (Державне казначейство); Національний банк України.

Розрізняють дві форми державного кредиту: *державні позики* і *ощадна справа*. Державні позики є основною формою державного кредиту, які за правовим оформленням поділяються на такі види: державні позики, що забезпечені випуском цінних паперів; державні позики, що надаються на підставі угод. Їх оформлення здійснюється двома видами цінних паперів – облігаціями і казначейськими зобов'язаннями (векселями).

Державні позики, що оформляються угодами, – це, як правило, кредити від урядів інших країн, міжнародних організацій та фінансових інститутів (Світового банку, Міжнародного валютного фонду, Європейського банку реконструкції та розвитку).

Ощадна справа належить до державного кредиту, ощадні установи при цьому виконують роль посередників при наданні позик державі за рахунок позичкових коштів населення без повідомлення реальних власників про купівлю державних цінних паперів.

Кредитна система – це сукупність кредитних установ, що діють у державі. Вона будується на двох рівнях: центральний емісійний банк і комерційні банки та інші кредитні установи. На центральний банк покладаються функції регулювання грошового обігу в країні та діяльності комерційних банків. В Україні зазначені функції виконує НБУ, який є провідником державної політики у цій сфері та основним кредитором Кабінету Міністрів України. На долю Уряду припадає майже половина загального обсягу позик НБУ. Ці кредити використовуються в основному для покриття поточного дефіциту Державного бюджету України.

Комерційні банки безпосередньо проводять кредитування, ведуть ра-

хунки підприємств, здійснюють їх касове обслуговування. Створення розгалуженої банківської системи надає кредитним відносинам системного і глобального характеру. Кредитування, тобто надання позичок, здійснюється за принципами цілеспрямованості, диференційованості, строковості, платності, забезпеченості позичок, рівноправності сторін у кредитних відносинах.

В умовах ринкової економіки банки відіграють важливу роль у суспільстві, будучи своєрідним інструментом проведення грошової політики. Тому дуже важливо, яку концепцію (ідею) покладено в її основу. В економічній науці є дві протилежні теорії щодо змісту грошової політики держави – *кейнсіанська і монетаристська*.

Кейнсіанство обґрунтовує політику регулювання через процентну ставку, яка змінюється завдяки зростанню (скороченню) пропозиції грошей. Збільшення пропозиції називається політикою «дешевих» грошей, скорочення пропозиції – політикою «дорогих» грошей.

Монетаризм обґрунтовує необхідність регулювання державою кількості грошей і через них – можливість впливати на сукупний попит і обсяги валового національного продукту. Прихильники цього напряму визначають граничний обсяг збільшення кількості грошей. Якщо суспільство страждає від інфляції і першість у державній політиці надано антиінфляційним заходам, монетаристська теорія регулювання є найдоцільнішою.

Отже, банки є центрами концентрації та перерозподілу позичкового капіталу, організації його руху й ефективного використання, а також контролю за ним. Концентруючи та перерозподіляючи величезні кошти, вони мають змогу впливати не тільки на поведінку окремих суб'єктів кредитних відносин, а й на глобальні економічні процеси, на інтереси держави та окремих соціальних верств населення, на стан справ в окремих галузях, секторах економіки та цілих регіонах. Завдяки банкам кредит перетворився на могутній фактор регулювання визначальних процесів на макро- і мікроекономічному рівнях.

Конкурентна політика

Однією з безперечних умов ефективності економіки є наявність конкурентних відносин на товарних ринках. Існування або відсутність конкурентного середовища позначається на якості та конкурентоспроможності продукції, задоволенні потреб населення у товарах і послугах, витратах виробництва, цінах тощо.

За конкуренції покупець – це господар, ринок – його агент, а підприємства – їхні слуги. Тому держава повинна постійно здійснювати **антимонопольно-конкурентну політику та сприяти розвитку змагальності у сфері господарювання, що передбачає здійснення комплексу заходів щодо формування ефективного конкурентного середовища, зменшення частки монопольного сектора в економіці, вдосконалення**

правил конкуренції, впровадження сучасних методів державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, зменшення частки монопольного сектора у внутрішньому валовому продукті, захисту і підтримки конкуренції, розвитку її інституційного забезпечення.

З метою зменшення рівня монополізації ринку держава запроваджує заходи з обмеження монополій та створює рівні умови діяльності для всіх суб'єктів господарювання. Для цього вона стимулює створення малих і середніх підприємств за допомогою надання податкових пільг, розвитку системи гарантій і страхування кредитів, допомоги в одержанні коротко- і довгострокових кредитів, позичок, забезпечення комерційною інформацією, встановлення гарантій щодо запобігання повному банкрутству тощо.

При цьому такі види природних монополій, як енергетика, залізничні перевезення, суспільні комунікації, патенти, авторські права, товарні знаки потребують відповідного державного регулювання, що запобігатиме з їх боку зловживанню монопольним становищем.

В Україні створена відповідна законодавча база з врегулювання питань у цій сфері. Зокрема, прийняті закони «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності», «Про захист економічної конкуренції». Функції державного контролю за дотриманням антимонопольного законодавства покладено на Антимонопольний комітет України. Основним завданням цього органу державної влади є запобігання зловживанню монопольним становищем на товарних ринках держави, укладанню неправомірних угод, дискримінації суб'єктів господарювання, недобросовісній конкуренції.

За останні роки наша держава досягла певних успіхів на шляху утвердження конкурентних відносин на більшості товарних ринках. Завдяки запровадженню ринкових механізмів ціноутворення, створення цілісної системи захисту конкуренції у підприємницькій діяльності частка монопольного сектора в економіці України суттєво знизилася.

Вплив на ринкове ціноутворення

Одним із важливих методів управління ринковою економікою є ціна. Саме на основі цін визначають результати діяльності всіх складових виробництва.

З метою підвищення конкурентоспроможності вітчизняних підприємств, зменшення рівня монополізації економіки, забезпечення ефективного розвитку конкурентних відносин держава запроваджує ринкові механізми ціноутворення. На сучасному етапі економічного розвитку України різні види цін становлять певну систему. Залежно від галузі розрізняють такі ціни: *гуртові, закупівельні, кошторисні, роздрібні і тарифи*. Крім того, існують ціни *фіксовані, регульовані та вільні (договірні)*.

У розвинутій ринковій економіці такі параметри, як ціни на значну час-

тину продукції, тарифи на послуги, заробітна плата та інші, можуть формуватися на основі саморегуляції, без втручання держави. Однак у необхідних випадках держава змушена втручатись у регулювання зазначених параметрів. Для цього державні органи встановлюють **фіксовані ціни** на окремі види продукції та тарифи на послуги, які мають важливе соціальне значення (квартплата, тарифи на електроенергію для населення, ціни на проїзд у громадському транспорті тощо). Рівень таких цін може бути змінений тільки спеціальною постановою уряду.

Здійснюючи контроль за ціноутворенням, уряд запроваджує також **регульовані ціни**, зростання яких обмежується шляхом введення граничного їх рівня, використання граничного нормативу рентабельності виробництва та розмірів торгової націнки для ланок товаропросування. Відповідно, ціни на окремі товари формуються не під впливом попиту і пропозиції, а залежно від способу і величини обмежень, накладених державою на складові елементи цін. Цей важіль застосовується державою для соціального захисту окремих категорій населення (ціни на товари повсякденного вжитку), стимулювання чи дестимулювання виробництва деяких товарів (товари розкоші). Це також робиться для запобігання інфляції та отримання надприбутків виробниками у період тимчасового дефіциту товарів.

Вільні (договірні) ціни формуються залежно від попиту і пропозиції (або за домовленістю) без обмеження розміру прибутку.

Оплата праці регулюється встановленням мінімального рівня заробітної плати для всіх підприємств незалежно від форм власності, обмеженням його у несприятливі періоди розвитку економіки. Крім того, у цих сферах органи влади можуть надавати підприємцям методичну допомогу, розробляючи відповідні рекомендації, тарифи та ціни рекомендаційного характеру та ін.

Податкова політика

Основним методом формування доходів держави є податки, що й визначає їх місце в ринковій економіці. **Податки** – це не тільки метод формування бюджету, а й інструмент впливу на різні складові діяльності їх платників. Розрізняють дві головні функції податків: **фіскальну** і **стимулюючу**. Перша полягає в тому, що податки мають забезпечити гарантоване і стабільне надходження доходів у бюджет. Сутністю стимулюючої функції є використання податків з метою впливу на різні аспекти соціально-економічного та духовного розвитку суспільства. Фіскальна і стимулююча функції податків діють взаємопов'язано, їх не можна протиставляти одна одній, а також поділяти податки окремо на фіскальні або стимулюючі, адже без фіскальної дії не може бути й стимулюючої.

Податкова політика – це діяльність держави у сферах запровадження правової регламентації та організації справляння податків і податкових платежів до централізованих фондів держави. Податкова

політика, яка проводиться у державі та формується державними органами, реалізується через **податкову систему – сукупність податків та обов’язкових платежів, установлених в країні з метою поповнення доходної частини бюджетів різних рівнів**. Податкова система кожної країни відображає її специфічні умови. Однак існують певні чинники, що є визначальними для податкових систем усіх країн: системний підхід, встановлення визначальної бази, визначення юридичної основи та вихідних принципів податкових систем. Податкова система має включати досить широке коло податків різної цілеспрямованості, які забезпечували б стабільну фінансову базу держави. Без них держава не зможе гарантувати безперервного фінансування своїх видатків.

За формою оподаткування всі податки поділяються на дві групи: *прямі* і *непрямі*. Перші встановлюються безпосередньо платниками, їхній розмір залежить від масштабів об’єкта оподаткування (наприклад, податок на прибуток підприємств, податок на доходи фізичних осіб, податки на землю, транспорт). Метод прямого оподаткування в економічній науці визначається як найсправедливіший. Водночас він потребує складного механізму стягнення податків через виникнення проблем обліку об’єкта оподаткування, його ухилення від сплати податків. Тому податкова система не може обмежуватися лише прямим оподаткуванням.

Непрямі податки встановлюються в цінах товарів і послуг, їхній розмір для окремого платника прямо не залежить від його доходів. Виготовляючи та здійснюючи продаж товарів (послуг), виробники і продавці товарів (послуг) виступають у ролі збирачів непрямих податків, уповноважених на те державою, а покупець стає платником непрямого податку.

Непрямим податком є податок на додану вартість (ПДВ). Його включають у ціну як надбавку до ціни товару, робіт, послуг. Він є формою перерахування до бюджету частини доданої вартості, що створюється на всіх стадіях виробництва та обороту і визначається як різниця між вартістю реалізованої продукції (товарів, робіт, послуг) та вартістю матеріальних витрат, віднесених на затрати виробництва та обороту.

Митний та акцизний збори є також непрямими податками. Мито стягується з товарів, що ввозяться, вивозяться, і транзитних товарів, а також цінностей, що перевозять під контролем митного відомства. Акциз як вид непрямого податку на товари масового споживання включається в ціну відповідного товару або плату за послуги.

За допомогою податків держава регулює напрями діяльності суб’єктів господарювання, встановлюючи податки більш високого рівня на діяльність чи товари, які не є першочерговими за суспільним значенням (наприклад, ігровий бізнес, тютюнові та лікєро-горілчані вироби) і знижуючи податки у тих сферах, що потребують державної підтримки чи сприяння (виробництво товарів і послуг) або відіграють особливо важливу соціальну роль (наприклад, підприємства, товариства інвалідів).

Як відомо, ринкова система призводить до значної нерівності у розпо-

ділі грошового доходу, а отже, і в розподілі національного продукту між індивідуальними виробниками. Чиста економіка вільного підприємництва може створювати неприйнятні для суспільства розриви у доходах і споживанні, що призводить до розшарування суспільства на багатих і бідних. Тому держава змушена застосовувати механізми зменшення нерівності доходів. До таких методів належить система оподаткування доходів підприємців і найманих працівників, трансфертні платежі, ціноутворення.

Так, перерозподіл доходів між верствами населення забезпечує система **прогресивного оподаткування**, що запроваджує оподаткування великих доходів вищою ставкою порівняно з невеликими доходами. Прикладом такого прогресивного перерозподільного оподаткування є прибутковий податок і податок на спадщину.

Оскільки низькі податкові ставки не можуть допомогти тим, хто зовсім не має доходів, в останні десятиліття держава створила систему **трансфертних платежів**, або грошових виплат населенню. Такі трансферти розраховані на допомогу людям похилого віку, утриманцям, інвалідам, а також страхування безробітних. Програми соціальної допомоги передбачають фінансову допомогу хворим пенсіонерам, людям похилого віку. І, нарешті, держава інколи субсидіює або надає адресну допомогу групам з малими доходами (наприклад, субсидії населенню для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, субсидії готівкою для відшкодування витрат на придбання побутового палива, талони на проїзд у громадському транспорті, разові грошові допомоги).

Економічне стимулювання

Ринкова економіка не потребує як адміністративного втручання держави в господарські справи суб'єктів підприємницької діяльності, так і поширення на них державного патерналізму. Досвід передових країн свідчить, що суть державного управління сектором економіки повинна зводитися до сприяння розвитку науково-технічного прогресу, планово-індикативного регулювання темпів і пропорцій розвитку економіки в цілому та її складових сфер і галузей. Для цього використовуються такі методи: *державне замовлення, державні дотації та субсидії, бюджетні позики, пільги в оподаткуванні, встановлення квот на виробництво певних видів продукції, регулювання нижніх для товаровиробників і верхніх для споживачів рівнів цін, стимулювання цінами і матеріально-технічними ресурсами.*

Необхідність у бюджетних дотаціях та субсидіях виникає тоді, коли товарний ринок з певних причин неспроможний забезпечити суспільні потреби. У цих умовах об'єктивно постає питання про державне регулювання дотацій та субсидій. Як показує практичний досвід, проблема державного регулювання субсидій у перехідних економіках стоїть дуже гостро, а тому особливо підвищується регулятивна функція державних органів щодо витрачання держав-

них коштів із бюджету, а тим більше обґрунтування подібних видатків.

Державне замовлення є засобом державного регулювання економіки шляхом формування на договірній (контрактній) основі складу та обсягів продукції (робіт, послуг), необхідної для державних потреб, розміщення державних контрактів на поставку (закупівлю) цієї продукції (виконання робіт, надання послуг) серед суб'єктів господарювання, незалежно від їх форми власності. Зокрема, такими поставками для державних потреб можуть бути сільськогосподарська продукція, продовольство, озброєння та військова техніка, а також інші спеціально визначені (специфічні) товари.

З метою виконання державного замовлення від імені держави (державного замовника) укладається державний контракт (договір) із суб'єктом господарювання. У ньому визначаються економічні та правові зобов'язання сторін і регулюються їх господарські відносини. Поставки продукції для державних потреб забезпечуються за рахунок коштів Державного бюджету та інших джерел фінансування, що залучаються для цього [5].

Державні дотації є формою бюджетного фінансування, що застосовується при фінансуванні планово-збиткових підприємств, а також суб'єктів господарювання, які опинилися у критичній соціально-економічній або екологічній ситуації; організацій, установ, що надають послуги або виробляють життєво важливі продукти харчування, життєво важливі лікарські препарати та засоби реабілітації інвалідів, витрати на виробництво яких перевищують ціну реалізації. Крім того, дотації надаються суб'єктам господарювання, що забезпечують соціально важливі перевезення, а також на імпорتنі закупівлі окремих товарів. Держава може здійснювати компенсації або доплати сільськогосподарським товаровиробникам за сільськогосподарську продукцію, що реалізується ними державі.

Субсидії складаються з власне субсидій, субвенцій та дотацій і можуть бути або прямими, набуваючи форми урядових виплат виробникам чи споживачам з відповідним відображенням у бюджеті, або прихованими, які не містять видимих видатків. Існують такі форми субсидій: товарні, кредитні, цінові.

1) *товарні субсидії* – це компенсаційний засіб (виплата у виді товарних цінностей) або засіб перерозподілу доходів. У цьому випадку вони використовуються як компенсаційний засіб у відповідь на неспроможність ринку вирішити ту чи іншу проблему;

2) *кредитні субсидії* – передбачають надання кредитів для юридичних і фізичних осіб за низькими процентами за певних мотивованих вимог (наприклад, сільськогосподарський кредит для придбання добрив, техніки тощо);

3) *цінові субсидії* – забезпечують споживачам зменшення ціни на товар чи послуги.

Субсидії можуть виділятися окремим підприємствам або цілим галузям, зокрема найбільш дієвою формою є субсидювання пріоритетної галузі народного господарства.

Бюджетна позика є фінансовою підтримкою, яку надає Міністер-

ство фінансів України на договірній основі. Бюджетні позики надаються підприємствам, в яких державна частка майна становить не менше 50 відсотків, і здійснюються з бюджетних асигнувань, як правило, на поворотній основі під затверджені проекти використання коштів.

Пільгове оподаткування здійснюється за такими напрямками: надання відстрочки зі сплати податків і обов'язкових платежів; реструктуризація та списання податкової заборгованості; звільнення від оподаткування галузей народного господарства або окремих підприємств.

Сьогодні важливим чинником економічного розвитку є орієнтація економіки на зовнішні ринки, стимулювання і державна підтримка експорту. Практичні заходи щодо її реалізації включають надання прямих експортних субсидій, податкових та митних пільг виробникам експортної продукції, забезпечення спрощеного порядку здійснення митних процедур, стимулювання інвестицій у промисловість (зниження відсотків ставок податків на дохід і прибуток для малих і середніх підприємств, надання пільг суб'єктам господарювання, які спрямовують кошти у виробничу сферу) тощо.

Отже, комплекс економічних методів державного управління повинен бути гнучким, оперативним та спроможним адекватно реагувати на зміни економічної ситуації. Із становленням в Україні всіх необхідних атрибутів розвинутого ринку кількість економічних регуляторів господарської діяльності, безумовно, зменшиться, однак певна їх частина залишиться в будь-яких ринкових умовах, що підтверджує світова практика.

Глава 4.4

ПРАВОВІ МЕТОДИ

Державне управління здійснюється на правових засадах – установлених державою правилах поведінки окремих осіб та їх груп в організації. Управлінські відносини регулюються сукупністю політико-публічних норм і процедур їх реалізації, що забезпечують нормальне функціонування і розвиток систем відповідно до змін умов їх існування. Усі норми мають однакову кінцеву мету, але їх зміст, порядок встановлення і впливу на процеси управлінської діяльності, сфера дії та механізм поширення в системі – різні.

Правові норми є засобом регламентування системи органів виконавчої влади як у структурному, так і функціональному аспектах. Сутністю права є фіксація політико-правових відносин, а змістом – його роль як засобу здійснення публічного управління в суспільстві. Дотримання правових норм гарантується авторитетом держави, забезпечується як методом переконання, так і у разі потреби, – засобами примусу.

Правові методи – це методи державного управління, що, зумов-

люючи законодавчу сферу розвитку управлінських структур, мають сприяти вільній дії адміністративних методів. Ці методи використовуються, по-перше, для юридичного закріплення управлінських відносин, що вже склалися, і, по-друге, для розвитку цих відносин відповідно до поставлених управлінських цілей. Закріплення і розвиток відносин управління за допомогою правових методів спрямовані на досягнення цілей функціонування системи та забезпечення застосування методів згідно із законами.

До правових методів належать: *правове регулювання; переконання і примус; субординація і координація.*

Правове регулювання

З метою приведення суспільних відносин, що складаються у сфері державного управління, відповідно до вимог і дозволів, що містяться в нормах права, застосовуються методи *правового регулювання*. За їх посередництвом органи виконавчої влади та їх посадові особи здійснюють управлінські дії у сфері державного управління, легітимність яких забезпечується можливостями застосування владної сили держави. Суб'єкти державного управління наділені державно-владними повноваженнями і виступають від імені держави.

Правове регулювання – метод державного управління, що здійснюється за допомогою юридичних засобів, сутність якого полягає у владному впливі на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони й розвитку, а також на поведінку та свідомість громадян шляхом проголошення їхніх прав та обов'язків, установлення певних дозволів та заборон, затвердження певних правових актів.

Правове регулювання в системі виконавчої влади складається із двох груп методів: а) *правового регламентування* – видання нормативно-правових актів з метою встановлення загальноприйнятих умов упорядкованості публічних відносин у сфері державного управління; б) *розпорядчо-юридичних дій* – правового регулювання поточної управлінської діяльності.

Правове регулювання організаційних відносин, пов'язаних із використанням державних повноважень органами виконавчої влади чи окремими посадовими особами, здійснюється відповідно до норм адміністративного права. Майнові і трудові відносини, що виникають у процесі управління, регламентуються нормами цивільного права.

Адміністративне право, що регулює діяльність органів виконавчої влади, умовно розрізняє чотири групи суб'єктів права:

- 1) органи, що розрізняються за порядком утворення, характером компетенції, території діяльності, обсягу компетенції, типу організації управління;
- 2) посадові особи і службовці апарату державного управління, наділені правами і обов'язками;
- 3) громадські об'єднання, статус яких установлений Конституцією

України (політичні партії, професійні спілки, громадські об'єднання);

4) фізичні особи (громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства).

Усі сторони, що входять до цих груп, вступають у складні публічно-правові відносини. Управлінські акти дають змогу вирішувати питання державного керівництва політико-адміністративним, господарським, соціально-культурним будівництвом. Основними особливостями актів управління є те, що вони виступають як юридичні форми управлінських рішень виконавчих і розпорядчих органів, приймаються до виконання органами влади лише в процесі реалізації завдань державного управління, мають організуючий характер. Порушення чи невиконання актів управління тягне за собою юридичну відповідальність.

Залежно від рівня юридичного застосування, методи правового регламентування бувають трьох видів: загальнодержавні, відомчі, внутрішньосистемні.

Загальнодержавні – спрямовані на всю систему державного управління, надаючи їй форми організованої структури. Згідно із Конституцією, а також відповідними законодавчими актами, органи виконавчої влади у межах своєї компетенції наділені правом видавати підзаконні нормативно-правові акти, що є обов'язковими до виконання керованими об'єктами. Загальнодержавні правові акти мають комплексний характер, що охоплює всі аспекти управлінської діяльності, галузі та сектори державного управління, регламентуючи здійснення основних управлінських функцій (політико-адміністративних, економічних, соціальних, гуманітарних).

На основі загальнодержавних нормативно-правових управлінських актів місцеві та відомчі органи виконавчої влади в рамках своєї компетенції здійснюють правове регулювання діяльності підпорядкованих структур, організацій, підрозділів у виді регламентуючих документів (статутів, правил, інструкцій, регламентів) і розпорядчо-правових актів (розпоряджень, наказів), спрямованих на вирішення конкретних завдань. Таке регламентування має *відомчий* характер.

Внутрішньосистемне правове регламентування в структурних підрозділах та установах здійснюється за допомогою нормативних актів, до яких відносять: розпорядчі акти – накази; затверджуючі акти; положення, що встановлюють завдання, функції, права, обов'язки і відповідальність підрозділів, служб та їх керівників; посадові інструкції, що встановлюють права і функціональні обов'язки посадових осіб. До них висуваються певні вимоги, що забезпечують їх легітимність та ефективність: відповідність Конституції, законам і указам вищих органів влади; дотримання необхідних процедурних правил. (Цей аспект детально розглядатиметься у наступному розділі посібника).

Слід також зазначити, що дія правових норм, окрім державних органів влади, поширюється також і на громадські об'єднання. Зокрема, розповсюдженим явищем в управлінській практиці є видання спільних норматив-

них актів державних і громадських органів, що набувають одночасно правового і громадського характеру. Такими є, наприклад, норми права, що регулюють оплату праці, пенсійне та соціальне забезпечення тощо.

Щодо іншої складової правового регулювання – конкретних *розпорядчо-юридичних дій*, то слід зазначити, що вони є невід'ємним елементом будь-якої адміністративно-управлінської діяльності, адже важко уявити адміністративний орган без здійснення юридичних дій, що стосуються організаційних, кадрових та фінансових питань (переміщення персоналу, затвердження організаційної структури, витрачання бюджетних коштів тощо). Причому, у сфері державного управління такі дії здійснюються як відносно підпорядкованих об'єктів управління, так і щодо внутрішньоорганізаційних параметрів. Для прикладу, центральні органи виконавчої влади (Міністерство внутрішніх справ України, Державна податкова адміністрація України) призначають керівних працівників місцевих структурних підрозділів, а також працівників власного апарату.

Переконання і примус

Методи переконання і примусу відіграють специфічну роль у практичному вирішенні питань управління, оскільки вони найпоспідовніше відображаються через механізм прав та обов'язків, відносин типу «влада – підпорядкування». Правильне застосування саме методів переконання й примусу в процесі державного управління забезпечує найбільшу ефективність управлінської діяльності, раціональне функціонування всіх адміністративно-правових інститутів, непохитність правових устроїв державного управління [10, с. 190].

Ці методи застосовуються у сфері державного управління для того, щоб забезпечити:

- цілеспрямованість управлінської діяльності;
- правомірність поведінки учасників управлінських відносин;
- функціонування встановленого державою режиму, за якого неухильно виконувалися б рішення органів державної влади;
- конструктивні взаємини всіх учасників управлінських відносин [10, с. 190–191].

Методи переконання та примусу внаслідок всепроникного характеру використовуються у всіх сферах та на всіх рівнях управління, багато в чому визначаючи зміст та конкретний прояв інших методів. Наприклад, метод єдиноначального розпорядництва, як і економічні, адміністративні методи, заснований на методі переконання.

Переконання – 1) метод управління, що здійснюється ненасильницьким шляхом, спрямований на свідоме засвоєння й усвідомлення працівником морально-правових принципів та цінностей державної служби – визначальних чинників його поведінки, доброчесності та виконання службових обов'язків; 2) раціональна основа мораль-

ної поведінки державного службовця, що дає можливість йому здійснювати ті чи інші дії свідомо, із розумінням необхідності й доцільності певної поведінки.

Переконання, як всеохоплюючий метод, становить основу функціонування апарату державного управління. Адже роз'яснення цілей держави, прийнятих державно-управлінських рішень, розроблених проектів, запланованих заходів, що зачіпають інтереси широких кіл громадськості, є важливими елементами управлінської діяльності. Його ігнорування може призвести до негативних факторів у взаємовідносинах, як усередині управлінської структури (керівник – підлеглі), так і з зовнішнім середовищем (орган влади – громадськість).

Переконання є впливом на свідомість, почуття, волю людей з метою формування в них свідомої участі у виконанні поставлених завдань [15]. Переконання є також засобом попередження правопорушень і зміцнення державної дисципліни. Роз'яснення, обґрунтування, обговорення, заохочення, показ позитивних прикладів у сфері державного управління – основні засоби переконання.

Виходячи з того, що державна служба сьогодні – це публічна довіра до державного службовця, функціонування цього інституту базується на двох невід'ємних складових: *моралі* і *праві*. Прийняття Закону України «Про державну службу» заклало правові засади вимог до державного службовця, що ґрунтуються на основних принципах державної служби, зафіксованих у ст. 3 цього Закону. Важливим фактором закріплення правових засад діяльності державного апарату стало прийняття Конституції України. Зокрема, другим абзацом ст. 19 зафіксовано: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Метод переконання передує методу *примусу*, що застосовується при нездатності суб'єктів адміністративно-правових відносин скерувати свою поведінку відповідно до встановлених законів, нормативно-правових актів. Примус, як і переконання, є обов'язковим елементом правового методу державного управління. Цей метод має важливе значення при реалізації функцій державного управління, у забезпеченні принципу законності і використовується, коли в цьому виникає необхідність.

Метод примусу у сфері державного управління слід розглядати в двох аспектах: 1) відносно громадян, на охорону прав і свобод яких в умовах демократичної, правової, соціальної держави та надання управлінських (державних) послуг, забезпечення високої якості життя громадян, безпеки їх існування спрямована діяльність апарату державного управління; 2) стосовно організації діяльності органів виконавчої влади та осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

Перший з названих аспектів отримав доволі широке висвітлення у науковій літературі, зокрема в адміністративному праві. Зазначимо лише,

що застосування до осіб, які допускають правопорушення, примусових заходів є не тільки правом, але й обов'язком державних органів та посадових осіб.

Примус – метод управління, що ґрунтується на авторитеті держави і силі закону, спрямований на суб'єкт управління, з метою досягнення встановлених параметрів діяльності, вироблення певних форм поведінки та підтримання суспільної дисципліни.

У взаємовідносинах між органами управління та їх посадовими особами цей метод застосовується в таких формах:

- встановлення в управлінських актах заборон і санкцій за їх порушення;
- примусове вилучення матеріальних і фінансових засобів у випадках, передбачених законодавством;
- скасування незаконних актів управління;
- застосування матеріальних санкцій за порушення державної дисципліни, заподіяння матеріальних збитків державі;
- застосування заходів дисциплінарної та адміністративної відповідальності до державних службовців [19, с. 330–331].

Слід наголосити, що зазначені засоби примусового впливу до конкретних органів виконавчої влади та посадових осіб застосовуються після того, як були задіяні всі необхідні методи переконання і роз'яснення.

Ефективність і законність використання методу примусу забезпечує чітке правове регулювання відповідних повноважень державних органів, посадових осіб, державних службовців. Виходячи з цього, найбільш доцільним засобом досягнення юридичного регламентування компетенційних преференцій державних органів та їх посадових осіб є їх закріплення на конституційному рівні (наприклад, розділ VI – Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади), на законодавчому рівні (наприклад, Закон про місцеві державні адміністрації), в урядових актах (наприклад, постанова Кабінету Міністрів України про затвердження Положення про управління (відділ) облдержадміністрації), а для державних службовців – у законах (наприклад, «Про державну службу», «Про дипломатичну службу») та посадових інструкціях. Такий підхід, з одного боку, є запобіжним засобом від неправомірних дій вищестоящих державних органів та їх посадових осіб, а з іншого – чітко встановлює порядок застосування засобів примусу у разі виникнення такої необхідності.

Важливу роль відіграє чіткий порядок скасування незаконних актів державних органів і притягнення посадових осіб, які їх видали, до відповідних видів відповідальності. Адже в практиці державного управління України такі факти, на жаль, мають місце. Як правило, акти органів виконавчої влади та їх посадових осіб, що суперечать Конституції, законам, рішенням Конституційного Суду, актам Президента та Кабінету Міністрів України або інтересам територіальних громад чи окремих громадян, можуть бути оскаржені до органу виконавчої влади вищого рівня або до суду. Якщо ж ці акти, окрім переліченого є ще недоцільними, неекономічними-

ми, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, скасовуються Президентом, Кабінетом Міністрів України, посадовими особами органів виконавчої влади вищого рівня.

Щодо відповідальності, то в Україні на законодавчому рівні прийнято цілу низку законів, що встановлюють правові засади відповідальності за певні види порушень у сфері державного управління. Зокрема, Закон «Про боротьбу з корупцією» визначає правові та організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь. Кодекс України про адміністративні правопорушення встановлює правові санкції за порушення законодавства у найважливіших сферах державного управління (наприклад, за порушення законодавства про бюджетну систему України).

Водночас Україні – країні з високим рівнем корупції, необхідно докласти максимальних зусиль та вжити радикальних економічних, правових, організаційних, силових заходів з метою подолання цього негативного явища.

Продумане застосування необхідних засобів примусового впливу, у тому числі різноманітних видів відповідальності, сприяє утвердженню державної дисципліни в апараті державного управління. Сама можливість запровадження методу примусу виступає дійовим дисциплінарним і стримуючим фактором від неправомірних дій.

Важливо, щоб методи переконання й примусу розумно поєднувалися, тобто не суперечили один одному, а доповнювали, підпорядковувалися загальним завданням керівного впливу. Лише правильне поєднання цих методів може забезпечити досягнення запланованих результатів у процесі державного управління, воно має бути гармонійним, без домінування того чи іншого з них.

Як уже зазначалося, примусові засоби – це крайні заходи, а тому, як правило, застосовуються у тих випадках, коли переконання та суспільний вплив не досягли бажаних результатів. Поступове зростання культури управління, формування свідомості громадян робить методи переконання й заохочення дедалі ефективнішими інструментами регулювання публічних управлінських відносин. Відповідно звужується сфера адміністрування, невинновданого застосування адміністративно-примусових засобів впливу.

Глава 4.5

СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНІ МЕТОДИ

Важливими чинниками підвищення ефективності управлінської діяльності, за умови їх умілого використання, можуть стати **соціально-психологічні методи управління – способи і прийоми управлінських**

впливів, що застосовуються з урахуванням індивідуальних і професійних якостей працівників (фізичних, психофізичних, психічних, інтелектуальних та емоційних особливостей). Ці методи базуються на використанні об'єктивних наукових положень соціального розвитку і психології, під якими розуміють систему засобів і важелів впливу на соціально-психологічний клімат у колективі, підвищення ефективності діяльності організації та її окремих працівників, що спрямовані на гармонізацію соціальних відносин у колективі шляхом задоволення соціальних потреб персоналу – розвитку особистості, соціального захисту тощо. Саме тому в державному управлінні соціальні та психологічні методи управління стали основою підвищення ефективності праці державних службовців. Важливе значення у їх застосуванні має формування свідомих зусиль людей, спрямованих на формування організації та особи, створення сприятливого психологічного клімату в колективі. Соціально-психологічні методи управління тісно пов'язані з теоріями мотивації (розглянуто у главі 3.3 посібника).

Виділяють три основні групи соціально-психологічних методів: а) *соціальні*; б) *морально-етичні*; в) *психологічні*.

Соціальні методи

Соціальні методи державного управління спрямовані на створення надійної системи соціального захисту, що спроможна забезпечити державний апарат висококваліфікованими професійними кадрами, підвищення соціального статусу державних службовців. До соціальних методів державного управління можна віднести: *соціальне прогнозування, соціальне планування, соціальне нормування, соціальне регулювання, соціальний аудит*.

Соціальне прогнозування – метод, спрямований на визначення можливих станів суб'єкта державного управління в майбутньому, аналіз тенденцій його розвитку з виявлення стимулюючих чи гальмівних факторів, обґрунтування механізмів, необхідних для досягнення цілей його діяльності, оптимального курсу до досягнення головної мети суб'єкта. Цей метод використовується для створення інформаційної бази розробки планів соціального розвитку та застосування методів соціального впливу у конкретному колективі. Параметри соціального прогнозу включають такі показники: вікові та статеві зміни в колективі; зміни освітньо-кваліфікаційного рівня працівників; зміни у матеріальному забезпеченні та в побутових умовах працівників [29, с. 113]. Соціальне прогнозування здійснюється за допомогою статистичного аналізу, методу експертних оцінок основних тенденцій розвитку, із залученням методів математичного моделювання тощо.

Соціальне планування як метод управління реалізується через планування соціального розвитку організації, в якому через соціальні параметри конкретизується стратегія і тактика реалізації завдань та досягнення

цілей суб'єкта управління. План соціального розвитку колективу – органічна складова комплексного плану (програми) соціального розвитку організації. У ньому передбачається науково обґрунтована і матеріально забезпечена система заходів щодо вдосконалення структури колективу, поліпшення умов праці, формування і найбільш повного задоволення матеріальних і духовних потреб працівників.

План соціального розвитку, як правило, складається з таких розділів:

1. Удосконалення соціальної структури колективу.
2. Покращення умов праці та охорона здоров'я працівників.
3. Підвищення життєвого рівня, поліпшення матеріальних та соціально-побутових умов працівників.
4. Підвищення трудової та громадської активності працівників.

Планування соціального розвитку повинно ґрунтуватися на базовому рівні розвитку (соціального паспорту колективу), включаючи можливі його зміни (соціальний прогноз), і містити перелік конкретних заходів із терміном їх реалізації, відповідальних осіб, розмірів та джерел фінансування.

Перший розділ «Удосконалення соціальної структури колективу» має містити дані про планові зміни співвідношення між службовцями у зв'язку з кваліфікаційно-професійними змінами, вдосконаленням управлінських процесів. У цьому розділі планується також підвищення рівня загальної та професійної освіти, вікові зміни складу працівників, заходи щодо управління рухом персоналу.

У другому розділі «Покращення умов праці, охорона та зміцнення здоров'я працівників» передбачається усунення виробничих факторів, що становлять небезпеку для життя і здоров'я працівників, призводять до нервово-психічних перевантажень тощо.

Третій розділ «Підвищення життєвого рівня, поліпшення матеріальних та соціально-побутових умов працівників» включає заходи щодо вдосконалення системи оплати праці, матеріального і морального стимулювання. Велике значення надається у цьому розділі забезпеченню соціально-побутових умов державних службовців.

Четвертий розділ «Підвищення трудової та громадської активності працівників» передбачає заходи щодо зростання службової та соціальної активності держслужбовців, їх правового, економічного, морального, естетичного і фізичного виховання.

Планування соціального розвитку передбачає проведення різноманітних *соціологічних досліджень* з метою стимулювання розвитку управління персоналом, визнання провідної ролі людського фактора в управлінській діяльності. Соціологічні дослідження застосовуються при вирішенні проблем, пов'язаних із працівниками, їх роллю під час виникнення відхилень від запланованих цілей, у виборі напрямів дій і вмотивованості у виконанні функціональних обов'язків та поставлених завдань. Соціологічні дослідження проводяться шляхом збору і обробки інформації щодо: потреб та інтересів персоналу; характеру взаємовідносин між окремими службов-

цями та їх групами; типу організаційної культури, що склалася в колективі, та інших факторів функціонування та розвитку організації. Для цього застосовуються інтерв'ю та анкетні опитування, спостереження, вивчення документів та інших елементів групової поведінки тощо. Такі дослідження дають необхідну інформацію, на основі якої можна прогнозувати реакцію персоналу на ті чи інші управлінські рішення і дії, а також певним чином корегувати поведінку як окремих службовців, так і цілих груп з метою забезпечення оптимального виконання поставлених завдань [17, с. 73–74].

Метод **соціального нормування** полягає у встановленні соціальних норм і нормативів, що регулюють поведінку окремих працівників та їх груп у колективі і реалізується через юридичні (встановлюються державою) та моральні норми. У практичній площині зазначений метод застосовується для регулювання різноманітних аспектів соціального життя колективу, узгодження інтересів груп.

Соціальне регулювання – це метод, в якому застосовується спрямування керівного впливу на окремих працівників та їх груп за посередництвом соціальних засобів з метою активізації соціальної ролі, трудової активності та продуктивності працівників, підтримання соціальної справедливості в колективі. Ефективними засобами соціального регулювання є формування корпоративної культури організації, що стимулює як індивідуальну, так і колективну ініціативу працівників (здійснюється через ознайомлення з історією, традиціями органу, внеском у розвиток території, регіону, державного управління тощо, залученням працівника до активної участі у збагаченні цих традицій).

Соціальний аудит – метод, за посередництвом якого здійснюється:

- а) оцінювання виконання заданих параметрів соціальної програми – порівняння результативних звітних показників виконання програми із заданими параметрами;
- б) виявлення упущень і недоліків організаційного, нормативно-правового і фінансового характеру, що перешкоджають своєчасному і повному виконанню соціальної програми;
- в) визначення рівня впливу виявлених упущень і недоліків на якість виконання соціальної програми;
- г) розробка пропозицій щодо вдосконалення організації виконання соціальної програми, висновків про доцільність її подальшої реалізації.

Морально-етичні методи

Морально-етичні методи ґрунтуються на зверненні до гідності, честі і совісті людини, а їх завдання полягає у формуванні позитивного морально-психологічного середовища, сприятливого для вирішення поставлених завдань [7, с. 112], та засвоєнні персоналом державної служби морально-етичних норм.

Досвід підтверджує, що поліпшення функціонування апарату управ-

ління можливе лише за умови запровадження в практику його діяльності норм і принципів *управлінської етики*. Тому утвердження в державній службі засад професійної етики є вимогою часу, що обумовлена як потребами демократизації державного управління, так і стратегічним курсом України на європейську інтеграцію.

Як зазначають В. Копейчиков і В. Шилінгов, «етика в управлінні – це всеохоплююче, всеосяжне поняття, яке рівною мірою є моральним критерієм як професіоналізму управлінських кадрів, так і їхньої діяльності щодо додержання принципів законності, справедливості, гуманності у розв’язуванні питань, які стосуються забезпечення прав і законних інтересів кожної окремої особи» [8, с. 217–218]. Відповідно, етичні принципи і норми поведінки державних службовців, що разом з правовими становлять реальну перешкоду будь-яким зловживанням у сфері державного управління, мають бути юридично зафіксовані та наділені державно-владним характером з обов’язковістю їх виконання. Надання етичним нормам правового статусу є беззаперечною умовою зміцнення моральних основ інституту державної служби, виховання у службовців патріотизму, неухильного виконання законів і етичних норм професійної поведінки.

Загальні норми етики поведінки осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апаратах, визначені ст. 5 Закону України «Про державну службу». Відповідно державний службовець повинен:

- сумлінно виконувати свої обов’язки;
- з повагою ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування;
- не допускати дій та вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця [23].

Моральні норми поведінки державних службовців передбачені також у статтях 11 (основні права державних службовців) та 12 (обмеження, пов’язані з прийняттям на державну службу). Нормами прямої дії щодо порушення встановлених правил поведінки є статті 14 (особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців) і 31 (відставка державного службовця).

Особливим моральним фактором управлінської діяльності є прийняття державними службовцями Присяги, текст якої виписаний у ст. 17 Закону України «Про державну службу». Інститут присяги у концентрованому вигляді формулює засадничі вимоги до державних службовців, їхньої діяльності, дає чіткі підстави для спільного, єдиного розуміння цілей, завдань державного управління та своєї конкретної ролі у складному механізмі державної влади. Приймаючи Присягу на вірність і служіння народу, державі, державні службовці добровільно зобов’язуються у процесі професійної діяльності поводитися етично.

Формою публічного проголошення стандартів поведінки є Загальні правила поведінки державного службовця (далі – Правила). Цей документ, затверджений наказом Головного управління державної служби

Україні 23 жовтня 2001 р., встановлює загальні правила поведінки державних службовців та наголошує на можливості застосування до них дисциплінарних стягнень, передбачених Кодексом законів про працю України, законами «Про державну службу», «Про боротьбу з корупцією», у разі порушення цих Правил. Правила спрямовані на підвищення авторитету державної служби та державних службовців, адміністративної культури управлінців, удосконалення розпорядчо-виконавчої діяльності та формування в громадській думці позитивного іміджу державної служби, зокрема:

- протидія корупції, зловживання, неетична та незаконна поведінка чиновників;
- дотримання норм загальноприйнятої поведінки усіма учасниками державно-управлінських відносин;
- захист громадян від протиправної поведінки посадових осіб;
- підвищення якості прийняття управлінських рішень відповідно до потреб громадян за груповими інтересами;
- забезпечення перспективи для відкритої та більш раціональної адміністративної діяльності;
- застосування різноманітних форм контролю за діяльністю держслужбовців;
- сприяння громадській довірі завдяки самовдосконалення особистості кожного державного службовця.

У регулюванні управлінських відносин велике значення мають *норми моралі*. Під мораллю розуміють правила (принципи) поведінки людей, що стосуються їх взаємовідносин, а також взаємовідносини їх із суспільством. Норми моралі, на відміну від правових норм, підтримуються авторитетом громадської думки і, як правило, їх додержання ґрунтується на власних переконаннях. Чим більшого значення набувають вони в державному управлінні, тим досконалішим воно стає. Досить показовою у цьому разі є роль громадської думки, що значною мірою ґрунтується саме на нормах моралі. Громадська думка виявляється у специфічній формі колективного судження суспільства, соціальної групи чи певного класу, виражаючи їх ставлення до певних явищ і фактів, вчинків окремих людей та ін.

Як інструмент регулювання відносин управління громадська думка цінна тим, що завжди звернена до конкретного індивіда як члена суспільства, а тому вимагає від нього відповідальності перед суспільством і соціальною системою, в якій він працює. Таким чином відбувається специфічний вплив на людину, що спричиняє появу у неї бажаних ціннісних орієнтирів.

На сучасному етапі розвитку соціальних систем помітною є тенденція до зростання ролі моралі, а також норм, розроблених громадськими організаціями і, відповідно, поступового скорочення сфери застосування правових методів державного управління.

Одним з важливих методів цієї групи є *моральне стимулювання* – захо-

ди, спрямовані на підвищення колективної чи особистої ініціативи працівників та їх інтересу до виконання своїх службових обов'язків. За допомогою засобів морального схвалення чи осуду діяльності працівника можна визначити рівень її суспільної значущості чи неприйнятності. Особливе значення надається стимулюванню особистої ініціативи за допомогою моральних стимулів. За високої ефективності індивідуальної праці такими стимулами є:

- підвищення рівня відповідальності – делегування повноважень, що дає змогу працівникові приймати рішення від імені керівництва, почесне доручення представляти організацію чи підрозділ в інших установах, виступ з доповіддю чи повідомленням на нараді тощо;

- зміцнення авторитету службовця, який відзначився, публічною похвалою, високою оцінкою результатів його діяльності у присутності інших працівників;

- зарахування до кадрового резерву на заміщення більш високої посади, прогнозування працівникові його особистої перспективи (просування по службі), розкриття перед службовцем перспектив розвитку організації і у зв'язку з цим – прогноз службового росту працівника;

- особиста неформальна похвала підлеглого в процесі ділових контактів, іменні привітання зі знаменними датами, моральна підтримка;

- рекомендація працівника для виступу в засобах масової інформації з тих чи інших питань діяльності організації, служби.

За низької якості індивідуальної праці моральними стимулами є:

- особиста бесіда з підлеглим, аналіз результатів праці, причин невиконання поставлених завдань, наказів, розпоряджень, доручень керівництва;

- публічна форма аналізу діяльності в присутності інших службовців;

- доброзичлива, позитивна і конкретна критика допущених недоліків;

- зниження відповідальності – звуження сфери діяльності, позбавлення права самостійно ухвалювати управлінські рішення, скасування права підпису документів.

Отже, морально-етичні методи державного управління відіграють важливу роль у процесі професійного становлення і діяльності державних службовців. Їх дія спрямована на підтримку і стимулювання позитивної поведінки управлінців. Особлива відповідальність при застосуванні цих методів лежить на керівникові, який особистим прикладом етичної поведінки у поєднанні з етично доцільною організацією праці колективу сприяє формуванню як моральної стійкості особистості конкретного держслужбовця, так і моральних засад функціонування всього колективу органу влади.

Психологічні методи

Для управління людьми недостатньо бути лише професіоналом. Керівникові органу управління потрібно володіти комплексними науковими знаннями про психологічні особливості особистості в структурі управлінської діяльності, психологічні функції управлінської діяльності, пов'язані з

мотивацією персоналу, його професійним розвитком, оцінюванням під час проведення атестацій та щорічних оцінок, плануванням та добором кадрів. Використання надбань психології в управлінській діяльності передбачає врахування індивідуально-психологічних особливостей людей, соціально-психологічних закономірностей їхньої взаємодії в організації та вплив цих чинників на задоволеність працівників роботою та ефективністю їхньої діяльності [2, с. 18]. Відповідно, необхідною умовою ефективної діяльності будь-якого керівника-управлінця є використання навиків психології, зокрема психологічних методів управління.

Психологічні методи – це конкретні засоби і прийоми впливу на процес формування і розвитку колективу, що складається з формальних і неформальних груп, системи взаємовідносин, соціальних потреб та інших соціально-психологічних аспектів, а також впливу на процеси, які відбуваються у ньому. Психологічні методи управління спрямовані на регулювання відносин між службовцями шляхом оптимального добору і розстановки персоналу. До них належать: *комплектування малих груп; гуманізація праці, професійний відбір і навчання* [33, с. 371–372]. Зазначені методи базуються на використанні соціально-психологічного механізму, що діє у колективі, з метою створення сприятливого психологічного клімату в колективі.

Засновником психологічного напрямку в управлінні вважається дослідник Е. Мейо. У результаті експериментів з групами працівників він дійшов висновку, що на продуктивність праці суттєво впливають не тільки умови праці та дії керівництва, але й соціально-психологічні чинники, насамперед, психологічний клімат в їх середовищі (у так званих неформальних малих групах). Основною парадигмою цього напрямку є використання соціально-психологічних особливостей зазначених груп з метою вдосконалення праці державних службовців.

Методи комплектування малих груп дають можливість визначити оптимальну і якісну кількість службовців того чи іншого структурного підрозділу з точки зору їх психологічної сумісності. За допомогою спеціальних досліджень можна встановити симпатії та антипатії всередині групи, визначити місце кожного її члена на основі психологічної сумісності працівників у групі [28, с. 227]. Важливим психологічним засобом є делегування відповідальності, яке визначається вмінням максимально використовувати можливості підлеглих.

До **методів гуманізації праці** можна віднести засоби використання психологічних впливів, за допомогою яких зводиться до мінімуму монотонність праці, проявляється творче начало у службовців. Активно використовуючи психологічні методи, важливо створити умови для виявлення ініціативи і творчості державних службовців, спрямованих на реалізацію нормативно-проектних, аналітичних, консультативно-дорадчих, організаційно-розпорядчих функцій. Такий підхід стимулюватиме діловитість та цілеспрямованість, активну співучасть держслужбовців у суспільних спра-

вах. Зазначений метод сприяє встановленню в організації гуманних взаємовідносин між керівниками і підлеглими, посадовими особами і громадянами, що є запорукою реалізації прав і свобод людини.

При використанні зазначеного методу можливий перехід працівників у нову якість – з виконавців на генераторів нових ідей, методів і нових технологій, які змінюють та розвивають організацію. Тому вміння керівників застосовувати методи, що сприяють особистості максимально розкрити свої здібності та вміння, є запорукою професійного розвитку працівника та ефективного функціонування організації.

Методи професійного добору і навчання спрямовані на професійну орієнтацію та підготовку фахівців, які за своїми психологічними характеристиками найбільше відповідають вимогам державної служби. Одним з таких методів є психологічна співбесіда [3], що проводиться із кандидатами на посади державних службовців. Мета цих співбесід полягає у вивченні індивідуально-психологічних особливостей кандидата на зайняття посади державного службовця, зокрема його здатності виконувати службові обов'язки, потенціалу професійного росту, наявності передумов для успішної професійної соціалізації в новому колективі, вміння співпрацювати з колегами, підлеглими і керівниками, виявлення очікувань претендента стосовно перспектив кар'єри, оплати та умов праці, бажання поділяти цінності та місію організації тощо. Психологічна характеристика, яка за результатами психодіагностики складається на кожного конкурсанта, дає змогу оцінити його психологічні якості.

Психологічна співбесіда є двостороннім процесом – організація оцінює претендента, а претендент оцінює організацію з точки зору її відповідності власним уявленням та інтересам. Тому особи, які проводять співбесіду, повинні надавати максимально об'єктивну інформацію про установу з метою зацікавлення кандидата й одночасно – уникнення прийняття на роботу осіб, очікування яких не відповідають можливостям організації.

Важливим засобом професійного розвитку є *професійне навчання*. Відповідно до ст. 29 Закону України «Про державну службу» державним службовцям створюються умови для навчання та постійного підвищення кваліфікації через навчання у відповідних навчальних закладах, як правило, не рідше одного разу на п'ять років. Результати навчання й підвищення кваліфікації є однією з підстав для просування по службі.

Інтегральним показником рівня розвитку соціально-психологічної спільності колективу є його *морально-психологічний клімат*, в якому знаходять своє відображення настрої, думки і традиції колективу, характер взаємовідносин і т. ін. Морально-психологічний настрій у колективі є наслідком формування певних психічних станів працівників, що виникають не стільки за умов і особливостей діяльності, скільки із встановлених формальних та неформальних відносин [2, с. 19]. Недооцінка його ролі може призвести до значних втрат ефективності діяльності.

Морально-психологічний клімат віддзеркалює єдність політичних, мораль-

них і соціально-психологічних відносин колективу. Найважливішими компонентами морально-психологічного настрою є: соціальний оптимізм, психологічна сумісність членів колективу, їх моральна вихованість і т. ін. Чим вищий соціальний оптимізм працівників, чим глибшим є особисте взаєморозуміння, тим більш здоровим є морально-психологічний клімат, а в підсумку – соціально-психологічне самопочуття всього колективу і кожного його члена.

Які ж умови впливають на стан морально-психологічного клімату колективу?

Вирішальне значення мають соціально-економічні й політичні умови життєдіяльності організації (колективу). Вони найбільш адекватно віддзеркалюють рівень соціальної справедливості в межах підрозділу і сприяють утвердженню в ньому позитивного морально-психологічного клімату.

На формування морально-психологічного клімату здійснюють значний вплив міжособистісні відносини членів колективу. Недооцінка цього аспекту є грубою помилкою. Нерозвиненість міжособистісних відносин (існування в колективі недовіри до окремих працівників, байдужість до переживань колег тощо) може призвести до викривленого сприйняття працівниками атмосфери в колективі, погіршення їх настрою, розбіжностей міркувань, відсутності інтересу до колективних традицій. Все це може створити негативний морально-психологічний клімат в організації.

Морально-психологічний клімат – це дух колективу, що має суттєве значення у підвищенні працездатності людей, у подоланні труднощів. У колективі, який досяг «духу єдиної команди», відсутні серйозні конфлікти, а існуючі протиріччя, притаманні будь-якій соціальній спільноті, вирішуються за допомогою критики і самокритики, чіткого дотримання службової дисципліни під дією громадської думки.

Стан морально-психологічного клімату – показник керованості соціально-психологічними процесами і явищами у колективі. З метою досягнення найбільшої керованості морально-психологічним кліматом важливо не тільки вміло використовувати зазначені процеси і явища, а й вправно спиратися при цьому на суб'єкти – виразники соціально-психологічної єдності колективу.

На основі цього можна зробити висновок про те, що соціально-психологічні методи державного управління в процесі безпосередньої професійної діяльності та спілкування сприяють соціально-психологічній інтеграції управління в систему державної служби, що є основою *соціально-психологічної компетентності* державного службовця [13]. Вона забезпечує вміння чиновника орієнтуватись у складному спектрі соціальних питань, визначати емоційні стани людей і добирати відповідні способи спілкування з ними, а також ефективну взаємодію з колегами у міжособистісних стосунках. Продумане застосування інструментарію вказаних методів сприятиме підвищенню соціальної ролі та активності державного службовця, його соціально-психологічній готовності до професійної діяльності.

Ефективне застосування соціально-психологічних методів зумовило пот-

ребу у професіоналах, залученні напрацювань **акмеології** (від грец. *акме* – *вершина, квітуча пора*) – нової науки, що вивчає закономірності та феномени розвитку зрілої людини у процесі особистісно-професійного розвитку [1], а також запровадження *психолого-акмеологічних служб* в органах влади. **Психолого-акмеологічна служба – структурний підрозділ органу влади, основним завданням якого є забезпечення ефективної професійної діяльності персоналу організації в цілому та конкретного службовця зокрема, через активізацію особистісного потенціалу індивідуума, збереження і поповнення його резервних можливостей у поєднанні з використанням потенціалу середовища, спрямованого на формування сприятливих морально-психологічних умов діяльності.** До основних його завдань належать: а) надання психолого-акмеологічної підтримки в особистісно-професійному розвитку державного службовця; б) психологізація середовища як фактора успішності професійної діяльності спеціаліста; в) психолого-акмеологічне забезпечення системи добору, розстановки, оцінки та атестації, підвищення кваліфікації персоналу [2, с. 20].

Отже, аналіз методів державного управління з точки зору їх змісту, спрямованості, організаційної форми дає змогу виявити найбільш суттєві аспекти того чи іншого явища, процесу, вибрати ефективний управлінський вплив на держслужбовців і вирішувати поставлені завдання. Найбільший ефект досягається через комплексне застосування наведених методів управління.

Вибір конкретних управлінських методів, їх поєднання і практичне використання залежать від особливостей цілей, об'єкта і суб'єкта управління, конкретних ситуацій. При цьому, як правило, виникає ряд завдань. По-перше, з позицій поставлених цілей управління необхідно обрати методи, що мають найбільший потенціал дії. По-друге, в обраних методах чи в їх поєднанні виділити той головний елемент, який забезпечить найбільший ефект.

Факти, що впливають на вибір методів управління і сам їх підбір, аналізують із урахуванням постійного розвитку об'єкта управління, відповідно, у його структурі відбуваються певні зміни. Трансформуються також внутрішні та зовнішні обставини його функціонування, вдосконалюється управлінська система: змінюється її кадрова і технічна складові, з'являються нові механізми управління, нагромаджується власний досвід, узагальнюється і використовується більш прогресивний. Ось чому доцільно робити прогностичні оцінки можливих змін у комплексі із апробованими методами і засобами управління на певну перспективу, з урахуванням характеру і тенденцій змін об'єкта управління.

Ефективне використання методів державного управління вимагає також постійного пошуку, уваги до відхилень у функціонуванні об'єкта, яким управляють, і суб'єкта, який управляє. Тривале використання одного управлінського методу поступово призводить до втрати «чутливості» у сприйнятті адміністративно-управлінських дій. Отже, ефективним є таке управління, що розвивається, постійно вдосконалюючись, на основі ана-

лізу та узагальнення набутого досвіду, теоретичних пошуків.

Використані література у четвертому розділі

1. *Акмеология: Учебник* / Под общ. ред. А. А. Деркача. – М.: Изд-во РАГС, 2002.
2. *Алюшина Н.* Психолого-акмеологічна служба як механізм оптимізації діяльності державних службовців у структурі органів виконавчої влади // *Вісник державної служби України.* – 2004. – № 2. – С. 17–21.
3. *Алюшина Н. О.* Співбесіда як первинний фільтр допуску до державної служби // *Фінансовий контроль.* – 2003. – № 2. – С. 55–57.
4. *Бачило И. Л.* Функции органов управления: правовые проблемы оформления и реализации. – М.: Юридическая литература, 1976. – 198 с.
5. *Господарський кодекс України* // *Голос України.* – 2003. – 14 бер. – С. 5.
6. *Державне управління в Україні: централізація і децентралізація* / Відп. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – 448 с.
7. *Державне управління: Словник-довідник* / За заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
8. *Державне управління: теорія і практика* / Заг. ред. проф. В. Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
9. *Довідник* типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців. – К.: Вид-во «Соцінформ», 1999. – 87 с.
10. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
11. *Копнин П. В.* Логические основы науки. – К., 1968. – С. 227.
12. *Коцмир В.* Професійно-кваліфікаційна характеристика, посадова інструкція як основа роботи з державними службовцями // *Вісник УАДУ.* – 2001. – № 2. – Ч. I. – С. 376–383.
13. *Краткий психологический словарь* / Сост. Л. А. Карпенко; Под общей ред. А. В. Петровского, М. Г. Ярошевского. – М.: Политиздат, 1985. – С. 335.
14. *Ластовецький А.* Дозвільно-реєстраційні дії органів держави та місцевого самоврядування щодо підприємництва потребують спрощення // *Підприємництво, господарство і право.* – 2004. – № 10. – С. 140.
15. *Логунова М.* Соціально-психологічні чинники культури державного управління // *Вісник УАДУ.* – 2000. – № 3. – С. 301.
16. *Малиновський В. Я.* Словник термінів і понять з державного управління. – 2-ге вид., доп. і випр. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – С. 99.
17. *Менеджмент организации: Учебное пособие* / Под ред. З. П. Румянцевой, Н. Л. Саломатина. – М.: ИНФРА-М, 1995. – 429 с.
18. *Мороз В.* Від традиційної інформатизації до методологічного вдосконалення державного управління // *Персонал.* – 2005. – № 5. – С. 55.
19. *Научные основы государственного управления в СССР.* – М.: Наука, 1968. – 440 с.
20. *Овсянко Д. М.* Административное право: Учебное пособие для студентов / Отв. ред. Г. А. Туманов. – М.: Юрист, 1995. – 304 с.
21. *Онищук Н. В.* Методы государственного управления внедрением научно-технических достижений / Отв. ред. В. Б. Аверьянов. – К.: Наукова думка, 1990. – 96 с.

22. *Организация работы с документами: Учебник* / Под ред. В. А. Кудряева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2001. – 592 с.
23. *Про державну службу: Закон України* // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
24. *Про затвердження Класифікатора звернень громадян: Постанова Кабінету Міністрів України* // Урядовий кур'єр. – 2008. – 24 верес. – С. 11–12.
25. *Смирнов Б. В. Функции управления социалистическим производством.* – М.: Экономика, 1977. – 142 с.
26. *Совершенствование аппарата государственного управления: Конституционный аспект* / Под общ. ред. В. В. Цветкова. – К.: Наукова думка, 1982. – 376 с.
27. *Социальные и государственно-правовые аспекты управления в СССР.* – К., 1978. – С. 328–329.
28. *Теория управления социалистическим производством: Учебник* / Под ред. О. В. Козловой. – 2-е изд. – М.: Экономика, 1983. – 432 с.
29. *Хміль Ф. І. Менеджмент: Підручник.* – К.: Вища школа, 1995. – 351 с.
30. *Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект).* – Х.: Право, 1996. – 164 с.
31. *Чиж І., Моторний С. Україна на роздоріжжі: бути чи не бути?* // Урядовий кур'єр. – 1997. – 14 серп.
32. *Шморзун О. Безпрецедентний прецедент* // Народний депутат. – 2008. – № 11. – С. 42.
33. *Щекин Г. В. Социальная теория и кадровая политика: Монография.* – К.: МАУП, 2000. – 576 с.

Розділ 5

АКТИ ТА ПРОЦЕДУРИ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Глава 5.1

ФОРМИ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Органи виконавчої влади в межах визначених законодавством повноважень забезпечують реалізацію законів України, указів Президента, постанов Верховної Ради, Кабінету Міністрів, інших актів законодавчої і виконавчої влади, власних рішень, прийнятих у межах їх повноважень, виконання бюджету, програм економічного і соціально-культурного розвитку територій, здійснюють інші функції державного управління.

З метою здійснення оперативного управління органи виконавчої влади відповідно до законодавства і в межах повноважень застосовують відповідні *акти* та *процедури* управлінської діяльності, що складають поняття «**форми управлінської діяльності**».

З'ясуємо суть поняття «процедура». Під процедурою найчастіше розуміють порядок здійснення дій, необхідних для реалізації поставленої цілі, вирішення конкретного завдання. Відносно органів виконавчої влади процедури визначають стадії, їх цілі, послідовність і часові межі, конкретні дії на кожній стадії, підстави здійснення і взаємозв'язок цих дій, засоби їх оформлення та фіксації. Процедури можуть вимагати здійснення й чисто ритуальних дій для надання процесу особливої урочистості.

У результаті закріплення (чи встановлення) процедур правовими нормами вони стають юридичним явищем і перетворюються на процесуальний елемент правопорядку. Сама система дій, які реально здійснюються відповідно до встановлених процедур громадянами, органами влади, їх посадовими особами, а також система правовідносин, що є результатом цих дій, утворюють **процес**.

Правові норми, що закріплюють чи встановлюють процедури, а відповідно – вміщують у собі ідеальні моделі процесу, є процедурними і, відповідно, процесуальними. При цьому слід ураховувати практичний фактор, адже не завжди дії конкретних учасників процесу точно відповідають його моделі, що закріплена в правових нормах, – інколи процесуальні правила порушуються. До того ж, кожному реальному процесу притаманні індивідуальні риси та особливості.

Кожен процес поділяється на певні частини – **стадії** – послідовні етапи здійснення державного управління за допомогою специфічних форм і методів. Стадії пов'язані між собою спільною метою, що змінюють одна одну у визначеній логічній послідовності. Кожна стадія при цьому має відносну самостійність і своє цільове призначення, а нерідко – встановлені часові межі. На будь-якій стадії процесу його учасники, виконуючи специфічні процесуальні ролі і володіючи відповідними процесуальними правами та обов'язками, здійснюють певні взаємозалежні процесуальні дії, що фіксуються встановленим способом і вступають один з одним у різноманітні процесуальні відносини. Наприклад, стадії бюджетного процесу є такими: 1) складання проектів бюджетів; 2) розгляд та прийняття закону про державний бюджет, рішень про місцеві бюджети; 3) виконання бюджету, в тому числі у разі необхідності внесення змін до закону про державний бюджет, рішень про місцеві бюджети; 4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Отже, **процес державного управління – це форма виявлення державного управління, що є сукупністю стадій, які виступають якісними характеристиками практичної реалізації функцій державного управління.**

Оскільки учасники процесу відіграють у ньому різні ролі, їх правовий статус є неоднаковим. У будь-якому процесі особливе місце займає орган (посадова особа), наділений державними повноваженнями, тобто розглядає справу, ухвалює необхідне рішення, організовує його виконання, у тому числі, якщо необхідно, у примусовому порядку. Багато інших учасників процесу виявляють ініціативу у вирішенні питання, можуть брати участь у підготовці проекту рішення, надавати необхідні матеріали, давати пояснення, робити експертну оцінку тощо. Деякі учасники процесу виступають як його суб'єкти, інші – лише допомагають органу (посадовій особі), що розглядає справу, розібратися в ній, прийняти обґрунтоване і законне рішення. Але всі учасники цього процесу, незалежно від їх процесуальних ролей, повинні діяти відповідно до вимог чинного законодавства [44, с. 6].

Будь-яке публічне, в тому числі державне управління, є **циклічним**. На кожній стадії циклу суб'єкт управління та інші його учасники здійснюють низку певних, послідовно змінюваних дій. Так, цикл починається з виявлення проблеми, постановки цілей та завдань і завершується виконанням рішень, досягненням запланованого результату. Потім на основі інформації про результати (досягнення чи недосагнення мети) ставляться нові завдання, висувається нова ціль і управлінський цикл розпочинається знову. Циклічність є ще більш наочною під час вирішення конкретних справ.

Якою ж є роль управлінських процедур? Процедури за умови їх раціональності і точного дотримання на практиці створюють усталений та чіткий порядок управлінської діяльності. Досконала процедура передбачає

здійснення органом управління таких дій та «включення» у процес таких його учасників, що справді є необхідними та достатніми для правильного і законного вирішення справ. Цим забезпечується ефективність управління – досягнення оптимального результату за мінімальних затратах сил, часу і засобів.

Управлінські процедури покликані створювати умови, які дають змогу своєчасно виявляти проблеми, що потребують розв'язання, і гарантують повноту, всебічність та об'єктивність аналізу інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень загального характеру (нормативних, директивних, планових), і рішень з індивідуальних справ. Продумані процедури сприяють упровадженню наукових досягнень в адміністративно-управлінську практику. Наприклад, підвищити наукову обґрунтованість управлінських рішень допомагають процедури, що передбачають участь наукових установ у розробці проектів рішень, застосування відомчої та позавідомчої експертизи.

Управлінські процедури мають велике значення для реалізації різноманітних соціальних інтересів, забезпечення їх гармонійного поєднання та пріоритетів. Носії та виразники соціальних інтересів виступають у ролі учасників управлінського процесу, що дуже важливо для реалізації прав, свобод і обов'язків громадян. Різноманітність поглядів людей на ті чи інші питання також вимагає відповідних процедур їх розв'язання. Відсутність процедур створює невизначеність: *що* повинен зробити орган управління, а *що* сам громадянин для реалізації свого суб'єктивного права. Процедури можуть полегшити, а можуть і загальмувати здійснення громадянином належних йому прав і виконання покладених на нього обов'язків.

Будь-яка процесуальна форма – не самоціль, а засіб досягнення певних цілей. Відповідно і управлінські процедури повинні бути раціональними, без надмірних бюрократичних формальностей, щоб не створювати перешкод на шляху правильного за суттю та оперативністю державного управління.

Отже, управлінські процедури:

- фактор забезпечення чіткого функціонування апарату державного управління;
- забезпечують повноту, всебічність і об'єктивність аналізу проблем і дослідження обставин конкретних справ, встановлення істини, правильне та справедливе застосування матеріальних норм адміністративного та інших галузей права;
- сприяють науковому обґрунтуванню державного управління, участі у ньому наукових установ, запровадженню сучасних методів державного управління;
- створюють умови для реалізації прав, законних інтересів і обов'язків громадян, а також підприємств, організацій та інших об'єктів управління;
- допомагають розвитку демократичних засад в управлінні, широкій участі у ньому громадян і громадських організацій, врахуванню суспільної думки;

- дають змогу економити сили, засоби і час працівників апарату управління;

- допомагають проводити в життя принцип відповідальності кожного органу управління, посадової особи за доручену справу [263, с. 17–18].

Слід зазначити, що питання про форми управлінської діяльності, їх поняття, види, критерії класифікації все ще належать до дискусійних. Хоча можна погодитися з думкою Д. Бахраха про те, що, «не зважаючи на різне трактування питання, що досліджується, всі адміністративісти розрізняють правові і неправові форми адміністративної діяльності, а вже потім виділяють різновиди першої та другої груп. Відповідно можна вести мову про єдиний в принципі підхід до розуміння і класифікації форм державного управління» [5].

Етимологічно слово «форма» походить від латинського (forma), що означає *зовнішній вигляд, зовнішній вияв, зовнішнє вираження*. У дослідженнях форми управлінської діяльності визначаються як: способи вираження змісту цієї діяльності; способи здійснення, виявлення методів управління; зовнішнє практичне втілення функцій управління в конкретних діях; організаційно-правове вираження конкретних однорідних дій апарату державного управління; виділення у самостійні групи споріднених за характером однакових чи схожих у своєму зовнішньому вираженні дій; системи внутрішньопоєднаних способів здійснення функцій державного управління; зовнішнє практичне виявлення управлінської діяльності в конкретних діях; дії суб'єктів управління, що мають відповідне зовнішнє виявлення; зовнішнє виявлення управлінської діяльності; зовнішнє виявлення управлінського впливу тощо [1; 4].

При визначенні форми управлінської діяльності, як правило, мова йде не про дії суб'єктів управління, а про їх зовнішнє вираження (зовнішній вияв), оскільки дії залежно від характеру і форми вираження становлять той чи інший зміст цієї діяльності. Отже, **формою державного управління вважають будь-яке зовнішнє вираження конкретних однорідних дій державного органу, його структурних підрозділів та службових осіб, котрі здійснюються з метою реалізації функцій управління** [18, с. 80]. Так, процедура проходження державної служби реалізується через такі форми управлінської діяльності: заміщення вакантної посади за конкурсом; призначення на посаду; прийняття присяги державного службовця; стажування; присвоєння відповідного рангу державного службовця; зарахування до кадрового резерву; щорічна оцінка та атестація; підвищення кваліфікації; переміщення на посадах державної служби; припинення державної служби.

Різноманітними є найменування конкретних форм управлінської діяльності. За класифікацією у різних комбінаціях називають такі види: видання нормативних актів управління та їх застосування, встановлення норм права, застосування норм права, видання індивідуальних актів управління, здійснення інших, юридично значимих дій, організаційна ро-

бота, проведення безпосередніх організаційних заходів, здійснення матеріально-технічних дій, матеріально-технічні операції, цивільно-правові угоди, укладення договорів, засоби безпосереднього примусу тощо [8].

Деякі вчені вважають, що під час розгляду кожної форми, в тому числі і діяльності з видання нормативних та індивідуальних актів, необхідно враховувати чинники, без яких є неможливим саме поняття «форма управлінської діяльності». У цьому випадку правильніше говорити про такі елементи, як видання чи прийняття акта, його характер, зміст і форму, що разом становлять поняття певної форми управлінської діяльності [10, с. 195]. Відповідно, форми управлінської діяльності класифікують таким чином: а) видання нормативних актів управління; б) видання ненормативних (індивідуальних) актів; в) громадсько-організаційні дії чи діяльність організаційно-інструктивного характеру; г) здійснення матеріально-технічних дій. Такий класифікаційний підхід хоча й носить певну умовність, але «чітко й найбільш повно відображає фактичний обсяг і види управлінської діяльності» [10, с. 200].

Форми управлінської діяльності називають ще її актами і залежно від юридичного результату поділяють на такі групи:

1) правові акти: а) нормативні акти; б) ненормативні акти загального значення; в) акти застосування права; г) адміністративні договори; д) інші юридично значущі дії;

2) неправові акти: а) організаційно-масові заходи; б) матеріально-технічні операції.

При цьому пропонується така класифікація: 1) видання правових актів; 2) здійснення інших юридично значущих дій; 3) організаційно-масові заходи; 4) матеріально-технічні дії» [40].

На нашу думку, зведення форм управлінської діяльності лише до актів (правових–неправових) суттєво звужує зазначену наукову категорію і не відображає її багатогранності, що є набагато ширшою ніж лише запропонований юридичний підхід. Зокрема, під формою слід розуміти не тільки внутрішню структуру змісту, а й її зовнішню межу; спосіб, вид здійснення, виявлення і вираження змісту, зовнішнє вираження змісту. Так І. Тіновичка наголошує на особливому місці документування в механізмі здійснення функцій управління, вважає обґрунтованою додаткову класифікацію форм управлінської діяльності залежно від зовнішнього засобу її вираження та наголошує на діяльності, яка «може бути відображена в двох основних формах: у формі усних і матеріально-технічних дій та у формі документування» [42]. Такий підхід до класифікації в цілому є правомірним. Хоча необхідно мати на увазі, що до усних і матеріально-технічних дій не можуть бути віднесені документи, а до форми документування – волевиявлення (дії).

Як бачимо, існують різні підходи щодо класифікації форм управлінської діяльності, але серед них найбільш поширеною є така:

а) видання нормативних актів управління (встановлення норм права);

б) видання ненормативних (індивідуальних) актів управління (застосування норм права);

в) здійснення організаційних дій;

г) виконання матеріально-технічних операцій.

Зважаючи на вищесказане та практику державного управління, можна зробити висновок: **форма вираження змісту управлінської діяльності – це встановлення правових норм; застосування таких норм; організаційна робота; здійснення матеріально-технічних операцій.**

Перші дві форми знаходять своє вираження через акти державного управління, що уособлюють правову форму виконавчої та розпорядчої діяльності органів виконавчої влади та посадових осіб. Неправові форми управлінської діяльності, навпаки, зводяться до здійснення таких управлінських дій, що безпосередньо не пов'язані з виданням актів управління.

Таким чином, перша і друга форми пов'язані зі здійсненням державно-владних повноважень. Однак, якщо у першому випадку йдеться про більш повну юридичну регламентацію, яка нерідко набуває значення юридичного факту, то форми, що віднесені до другої групи, хоча також пов'язані з компетенцією органу управління (посадової особи), проте ці повноваження проявляються не у прямій юридичній формі, а опосередковано – через позаправові засоби, і лише їх передумови та результати можуть бути юридично зафіксовані.

Підсумовуючи, виділимо такі **види** форм управлінської діяльності:

- *нормативно-правова;*
- *ненормативно-правова;*
- *організаційна;*
- *матеріально-технічна.*

Нормативно-правова форма

Видання правових актів, що встановлюють відповідні правила поведінки або спрямовані на вирішення якоїсь конкретної проблеми, є *нормативно-правовою формою* управлінської діяльності. Ця форма реалізується через видання нормативно-правових актів.

Нормативно-правовий акт – це офіційний письмовий документ, прийнятий чи виданий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, що спрямований на регулювання суспільних відносин, містить нормативні приписи (має неперсоніфікований характер, розрахований на багаторазове застосування, і його дія не вичерпується одноразовим виконанням). До нормативно-правових актів відносять: постанови, накази, розпорядження, рішення, положення, що містять правові норми (правила поведінки), розраховані на широке коло осіб, підприємства, установи, організації і неодноразове застосування незалежно від строку дії (постійні чи обмежені певним часом) та харак-

теру відомостей, що в них містяться. У цих актах визначаються необхідні умови виконання роботи, вимоги до неї, стадії дій, інколи способи їх виконання, строки, співвиконавці, види розроблених документів, їх основні позиції, послідовність узгодження тощо. Таким чином, нормативно-правові акти відповідають на питання: *що і як* необхідно робити, нерідко пов'язуючи дії декількох учасників виконання поставленого завдання.

Нормативно-правові акти видаються Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами; управліннями, відділами, іншими структурними підрозділами обласних, Київської і Севастопольської міських, районних державних адміністрацій.

Детальний аналіз цих документів здійснений у четвертому розділі при розгляді адміністративних методів державного управління. Підставами для прийняття нормативно-правових документів є:

- Конституція і закони України, укази і розпорядження Президента України, декрети, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, рішення та постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

- провадження виконавчої і розпорядчої діяльності з метою виконання органом, що видає нормативний акт, покладених на нього завдань і функцій.

Текст документа складається з двох частин. У першій зазначається підстава (компетенція органу, що видає акт) та обґрунтування для складання документа, в другій – рішення, розпорядження. У другій частині, як правило, вирішуються питання про затвердження певного нормативного акта, коло осіб, на яких поширюється його дія, в разі потреби визначається час, з якого акт набирає чинності, визначається перелік нормативних актів, що втрачають чинність або не застосовуються на території України, вносяться зміни і доповнення до інших актів з аналогічного питання, встановлюється контроль за виконанням акта, а також можуть регламентуватись інші питання.

Такі нормативно-правові акти як положення, інструкції, правила, порядок повинні затверджуватися розпорядчим документом органу, що видав акт.

Нормативно-правові акти повинні відповідати Конституції та чинному законодавству, а також узгоджуватися з раніше прийнятими актами з питань, що регламентуються актом, і викладатися згідно з правописом. Крім того, нормативно-правові акти, що видаються міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, відділами, управліннями, іншими структурними підрозділами обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, що зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян, проголошені й гарантовані Конституцією та законами України, встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм їх реалізації або мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших міністерств, органів

виконавчої влади, а також підприємств, установ і організацій, що не належать до сфери управління органу, який видав нормативний акт та незалежно від форм власності підлягають обов'язковій державній реєстрації. Державна реєстрація здійснюється шляхом проведення правової експертизи нормативно-правового акта Міністерством юстиції України.

Ненормативно-правова форма

Якщо суттю першої форми управлінської діяльності є встановлення норм права, відповідно до наданої компетенції органу виконавчої влади (посадової особи), то **ненормативно-правова форма** зводиться до застосування цих норм, для чого видаються відповідні акти застосування права та здійснюються інші юридично значущі дії. Вона, як і перша, належить до правової форми, знаходячи своє вираження в актах державного управління, хоча на відміну від першої, ці акти мають ненормативний характер як загального, так й індивідуального значення.

Органи виконавчої влади можуть здійснювати такі юридичні дії:

1) Ліцензування: на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; банківської; з надання фінансових послуг; зовнішньоекономічної; телекомунікацій; електроенергетики та використання ядерної енергії; освіти, інтелектуальної власності; виробництва і торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами. Ліцензування є своєрідним дозволом держави в особі її органів на певні дії суб'єктів господарювання у різних сферах підприємницької діяльності. Він полягає у видачі, переоформленні та анулюванні ліцензій на надання послуг та контроль за дотриманням ліцензіатами ліцензійних умов.

2) Акредитація вищих навчальних закладів освіти; атестація підприємств, робочих місць, судових експертів; сертифікація товарів, робіт і послуг.

3) Дозвільні процедури: щодо введення в експлуатацію нових і реконструйованих виробничих та інших об'єктів (малих архітектурних форм, офісів, торговельних, виробничих та соціально-побутових приміщень тощо) та можливості початку здійснення діяльності на цих об'єктах; на розміщення реклами; на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї.

4) Реєстрація з веденням реєстрів: суб'єктів підприємницької діяльності; актів громадянського стану; автомототранспортних засобів.

5) Легалізація суб'єктів: легалізація об'єднань громадян, недержавних організацій.

6) Легалізація актів: консульська легалізація документів; нострифікація – визнання дипломів, виданих в інших країнах; верифікація – встановлення вірогідності сертифікатів про походження товарів з України.

7) Соціальні управлінські послуги (напр., призначення субсидій, пенсій) – комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних,

реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, що перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя.

Поряд із названими, до цієї форми також відносять: встановлення різноманітних загальнообов'язкових правил; укладання цивільно-правових договорів; подання обов'язкових звітів; застосування економічних санкцій, заходів адміністративного примусу до порушників юридичних заборон галузевого, відомчого характеру; участь органів влади як позивачів чи відповідачів у судах.

Організаційна форма

Різноманітні організаційні дії – поширена форма управлінської діяльності. Без них не обходиться жоден орган виконавчої влади, установа, організація. **Організаційна форма** – це діяльність з організації роботи апарату державного управління, розбудови та структурування інститутів влади, їхніх внутрішніх процесів і механізмів з метою пристосування системи органів виконавчої влади до політичних завдань, сучасних змін та викликів, потреб об'єктів державного управління. Тобто, організаційна форма охоплює як внутрішні, так і зовнішні організаційні дії владних інституцій.

До **внутрішньої складової** віднесено: розподіл та перерозподіл службових обов'язків, заходи щодо оптимального поєднання єдиначальності та колегіальності, інструктування службовців (роз'яснення мети, змісту, функцій, особливостей нормативно-правових актів тощо), встановлення загального та індивідуального режиму роботи, підготовка та проведення засідань, нарад, колегій тощо.

До організаційної форми також відносять організацію та проведення службових нарад, семінарів, засідань; запровадження системи оцінювання якості роботи органу влади з метою врахування громадської думки та коригування управлінської діяльності; здійснення моніторингу за якістю надання публічних послуг; аудит адміністративної діяльності тощо. Розповсюдженою і тому важливою організаційною формою управлінської діяльності є різноманітні **засідання**: Кабінету Міністрів, Ради міністрів АРК, урядових комітетів, колегій, комісій, рад, що створюються органами виконавчої влади.

Нарада є організаційно-правовою формою діяльності, що забезпечує колегіальне обговорення питань, котрі впливають із завдань органів виконавчої влади, і прийняття рішень щодо їх виконання. Усі наради можна поділити на **інформаційні** (їх ще називають директивними або інструктивними), **оперативні** (або диспетчерські) та **дискусійні**.

До інформаційних належать наради, на яких учасників знайомлять з певними новими відомостями у сфері державного управління, положеннями й настановами.

Оперативні наради є поширеним явищем у практичній роботі органів виконавчої влади. План роботи будь-якого органу чи його структурного підрозділу в обов'язковому порядку включає проведення оперативних нарад під головуванням керівника органу, чи у разі його відсутності, заступника.

Диспетчерські наради мають на меті охопити всі стадії процесу управління – від збору інформації до прийняття рішення. Вони повинні завершуватися повідомленням конкретних розпоряджень. Здебільшого такі наради проводяться з допомогою рапортів телефоном (селектором), що дає значну економію часу та ресурсів.

Дискусійні наради «круглі столи» – це найдемократичніший за структурою вид нарад. На такому засіданні кожен може вільно висловити свою думку, навіть якщо вона розходиться з думкою керівника чи більшості. Саме на таких нарадах народжуються справді конструктивні шляхи вирішення важливих проблем.

Семінари проводяться з метою підвищення кваліфікації і надання методичних консультацій з питань законодавства та управлінської діяльності державних службовців.

До **зовнішньої складової** віднесено: децентралізацію, деконцентрацію, перерозподіл повноважень, делегування повноважень тощо.

Під **децентралізацією** (від лат. *de* – *заперечення*, *centrum* – *основний центр*) у широкому контексті розуміється мінімізація або ліквідація централізації, тобто розширення повноважень нижчих від центральних органів публічної влади, відповідно – прав (повноважень) адміністративно-територіальних одиниць. Це процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями державного управління нижчим – від центральних органів виконавчої влади інститутам публічної адміністрації регіонального та місцевого рівнів.

Децентралізована форма публічного управління базується на висновках економічної теорії, що в своїй основі складається із чотирьох тез: 1) децентралізація забезпечує ефективніше розміщення ресурсів у публічному секторі; 2) децентралізація сприяє зростанню підзвітності публічної адміністрації у питаннях витрачання бюджетних коштів; 3) наявність власної податкової бази активізує регіональні та місцеві влади здійснювати заходи щодо її розширення, тобто стимулювати розвиток регіональних і місцевих економік, при цьому поліпшується адміністрування регіональних і місцевих податків; 4) надання права самостійного розпорядження бюджетними засобами стимулює регіональні та місцеві влади до скорочення необґрунтованих витрат у публічному секторі [25, с. 93–94].

Як слушно зазначає В. Нечаєв, незважаючи на зовнішній «економізм» наведених аргументів, три з них передбачають наявність політичної складової – існування на регіональному та місцевому рівнях реально функціонуючих інститутів демократії, що передбачає заміну централізованого контролю щодо діяльності публічної влади системою демократичного конт-

ролю* [25, с. 94–95]. Сьогодні децентралізація стала провідним принципом європейської політики, а місцева й регіональна автономії стали принципами європейського конституційного права, що є спільним для всіх країн Європи [26].

Деконцентрація (від франц. *deconcentration* – *розукрупнення, розосередження*) – одна із форм організації державного управління, що передбачає передачу адміністративних, неполітичних повноважень від центральних органів виконавчої влади на нижчі рівні адміністративної вертикалі у межах наявної управлінської структури із залишенням субординаційних відносин між ними.

Основною метою **перерозподілу повноважень** є підвищення ефективності використання ресурсів, сприяння становленню інноваційних організацій, спроможних відповідати постійно змінним завданням у сфері державного управління. Перерозподіл повноважень в органах виконавчої влади здійснюється на основі проведення **функціонального обстеження**, що передбачає проведення аналізу функцій органу відповідно до схеми функціонального аналізу з метою надання висновків щодо вдосконалення функцій органу виконавчої влади, удосконалення організаційної структури та підвищення ефективності його управлінської діяльності. Функціональне обстеження дає можливість:

1) уточнити формулювання функцій, визначених у положеннях про органи виконавчої влади з метою подальшого приведення назв функцій до стандартних логічних блоків, що дасть можливість уніфікувати спосіб опису розрізнених та суперечливих функцій;

2) виключити дублювання функцій і наявність незабезпечених зон діяльності органів виконавчої влади, окреслити самостійні та сумісні ділянки при виконанні функцій, що дасть можливість установити повноваження на кожному рівні управління;

3) привести організаційні структури у відповідність із функціями органів виконавчої влади з метою їх удосконалення, що дасть можливість усунути дублювання, паралелізм та їх формальну невизначеність;

4) підвищити ефективність використання трудових та бюджетних ресурсів органів, спрямованих на досягнення цілей уряду у відповідному секторі державного управління [29, с. 87–88].

Функціональне обстеження буває *трьох видів*: 1) горизонтальне, що відповідає на запитання: чи потрібна функція; 2) вертикальне – з ключовим запитанням: як організувати виконання функції; 3) системне, що дає відповідь на питання: як уніфікувати єдині управлінські процеси.

Підставами горизонтального функціонального обстеження, що забезпечує найбільшу ймовірність отримання поставлених цілей, є такі:

* Згідно з Г. Алмондом і Б. Пауеллом, демократія є система, за якої контроль тих, ким управляють, над тими, хто управляє, перевищує контроль тих, хто управляє, над тими, ким управляють [3, с. 10–11].

- надлишковість присутності держави в економіці, критеріями якої є наявність діючих недержавних інститутів регулювання в економіці;
- неоформлення нормативного простору – наявність альтернативних нормативних механізмів досягнення цілей виконання функцій;
- розмежування відповідальності між рівнями влади і державними органами;
- відновлення функціоналу в політичних циклах;
- пошук самоідентифікації з розвинутими країнами.

Отримані результати обстеження можуть бути такими: проектування системи державних органів; нормативно-правові новації; первинна оптимізація чисельності державного апарату; матриця функцій.

Підставами вертикального функціонального обстеження, що є ефективним щодо невеликої кількості органів виконавчої влади і має індивідуальний характер, є такі проблеми:

- чи ефективно організоване виконання функцій органу;
- чи виправдані видатки на утримання (виконання функцій) органу;
- чи валютаризоване виконання окремих функцій;
- чи відповідає фактична діяльність органу встановленим функціям [9].

Удосконалення функцій здійснюється на підставі: *ліквідації, децентралізації, модифікації, раціоналізації, приватизації функцій або заличення функцій без змін* у разі, якщо вони відповідають критеріям законності, політичним пріоритетам, результативності та ефективності [29, с. 77–78].

Отримані результати обстеження можуть бути такими: реорганізація структури органу (групи споріднених органів); підвищення якості державних послуг; отримання моделей (технологій) виконання процесів; стандартизація і регламентація діяльності органів виконавчої влади; синхронізація заходів і процесів [9].

За результатом функціонального обстеження здійснюються такі дії: удосконалення нормативно-правових актів, що визначають організаційно-правовий статус органу виконавчої влади; удосконалення цілей, завдань і функцій органу виконавчої влади та підвідомчих йому органів (об'єктів державного управління); оптимізація структури органу виконавчої влади [31].

Функціональні обстеження, що були започатковані у 90-х роках в Бразилії, Новій Зеландії, Канаді, набули поширеної міжнародної практики. Зокрема, такі обстеження вже проведено в країнах колишнього СРСР, Латвії (1997, 1999), Казахстані (1998), Російській Федерації (2002–2004), Таджикистані (2006). З 2005 р. у Росії проходять функціональні обстеження на рівні регіонів [9].

В Україні функціональні обстеження здійснюються згідно з Порядком проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади, затвердженим наказом Головдержслужби від 29 липня 2005 року № 189.

До найважливіших форм перерозподілу повноважень належить **субсидіарність**, зміст якої полягає у поступовому скороченні у центральних органах виконавчої влади тих повноважень і функцій, що можуть здійснюватися на нижчих рівнях управління; наданні державних послуг на максимально наближеному до населення територіальному рівні, котрий володіє належними організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують їх обсяг і якість відповідно до загальнодержавних стандартів.

Субсидіарність реалізується двома формами: *вертикальна* субсидіарність – передача функцій на нижчі рівні управлінської системи та *горизонтальна* – передача функцій приватним структурам [31]. Від деконцентрації субсидіарність відрізняється тим, що функції передаються не лише у межах системи виконавчої влади, а й поза нею, зокрема органам інших систем публічної влади, недержавним організаціям, підприємствам. При цьому, зрозуміло, субординаційні відносини зникають.

У контексті сучасної демократичної держави, що передбачає міністерства як головні центри вироблення державної політики у відповідних сферах державного управління, – своєрідним «продовженням» уряду, вертикальна субсидіарність дає можливість позбутися більшості адміністративних функцій таких, як: управління державним майном, реєстрація, ліцензування, надання інших адміністративних послуг, інспектування та нагляд, управління державними програмами на нижчі щаблі державного управління, органам місцевого самоврядування та недержавним організаціям [29, с. 22]. Субсидіарність дає можливість також максимально наблизити процес прийняття управлінських рішень до громадян.

Як зазначає О. Синкова, горизонтальна субсидіарність передбачає *аутсорсинг повноважень*, які можуть бути ефективніше реалізовані недержавним сектором (бізнес і некомерційні структури). Під аутсорсингом, що використовується для оптимізації витрат і процесів, розуміється виконання певних функцій і робіт, що традиційно вважаються «внутрішніми» та виконуються штатними працівниками, через залучення зовнішніх незалежних сторін на договірній основі.

Аутсорсинг передбачає регламентацію таких питань:

- обставин, за яких можуть використовуватися його послуги, та переліку операцій, до яких можуть бути залучені зовнішні суб'єкти;
- процедур і критеріїв вибору надавачів послуг;
- моніторингу якості роботи та ризиків, пов'язаних з використанням зовнішніх надавачів послуг [38, с. 76–77].

Делегування повноважень – тимчасова передача для виконання від одного суб'єкта управління (органу чи посадової особи) іншому суб'єктові функцій та повноважень зі збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання та збереження за ним певного контролю за реалізацією делегованих повноважень. Делегування повноважень здійснюється: а) законом – Кабінет Міністрів України може переда-

вати окремі власні повноваження, окремі повноваження центральних органів виконавчої влади іншим органам виконавчої влади; органам місцевого самоврядування надаються окремі повноваження органів виконавчої влади; б) договором – окремі повноваження органу місцевого самоврядування передаються органу місцевого самоврядування іншого територіального рівня або іншої територіальної громади; в) рішенням районної, обласної ради, що приймається відповідно до закону – делегування повноважень районних, обласних рад відповідним державним адміністраціям.

Практика делегованих повноважень зумовлена існуючою в Україні моделлю публічної влади на регіональному та місцевому рівнях. Відсутність на найнижчому рівні (село, селище, місто) органів державної влади спонукає до виконання виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад досить широких функцій, серед яких значною є питома вага саме делегованих повноважень, які за своєю природою є функціями органів виконавчої влади. А неможливість утворення виконавчих органів для обласних та районних рад, які репрезентують спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ, міст, змушує ці ради делегувати значну кількість самоврядних повноважень місцевим державним адміністраціям.

У новітній політичній історії України можна знайти випадки надання виконавчій владі більш широких делегованих повноважень. Для прикладу можна навести Закон України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети у сфері законодавчого регулювання» від 18 листопада 1992 року, яким передбачалося тимчасово делегувати уряду (строком до 21 травня 1993 року) повноваження видавати декрети з питань відносин власності, кредитно-фінансової системи, підприємницької діяльності, оподаткування, державної політики оплати праці та ціноутворення, соціально-культурного розвитку, державної митної, науково-технічної політики. Однак, така практика «розширення» прав виконавчої влади України була винятком із правил, зумовленим відсутністю конституційно встановлених засад функціонування інститутів нової держави, достатньої законодавчої бази та носила лише тимчасовий характер. Хоча в міжнародній практиці досить часто уряди займаються правотворчістю, яка отримала в політико-правовій теорії назву так званого делегованого законодавства [46, с. 105]. У Європі є досить поширеною практика передачі парламентами законодавчих повноважень уряду, а до актів делегованого законодавства віднесені лише ті, що мають силу закону. Таке парламентське делегування закріплене в конституціях деяких країн і стало не тільки постійним, а й майже загальним явищем у їх практиці (Швейцарія, Франція, Італія, Іспанія, Угорщина, Фінляндія, Португалія, Польща). А у Великій Британії та багатьох інших англomовних країнах з парламентськими формами правління для парламенту не існує формальних обмежень під час делегування своїх повноважень уряду. Такий стан дав

підстави вченим зробити загальний висновок про те, що органи виконавчої влади реалізують найважливіші державні функції і займають домінуюче місце в державному механізмі [46, с. 111].

Специфіка делегування повноважень у середені органу влади полягає у передачі завдань і повноважень особі, яка бере на себе відповідальність за їх виконання. Делегування є способом, за допомогою якого керівництво розподіляє серед співробітників численні завдання, що повинні здійснюватися для досягнення мети організації.

Матеріально-технічна форма

Матеріально-технічна форма управлінської діяльності – вид дій, що не спрямовані на досягнення юридичного результату, не створюють правового ефекту, мають допоміжний (технічний, господарський) характер і спрямовані на забезпечення функціонування органів виконавчої влади.

До цього виду відносять: *діловодство та документування, матеріально-технічне забезпечення*.

Характерним прикладом матеріально-технічних операцій є **діловодство та документування** управлінської діяльності. Як вже зазначалося, під час розгляду допоміжних функцій державного управління, їх основним завданням є забезпечення управлінських структур своєчасним і якісним діловодним обслуговуванням, фіксуванням на паперових або магнітних носіях усіх заходів та правових дій, що здійснюються органами управління, тобто у створенні документів. Підставою для створення документів є необхідність засвідчення наявності та змісту управлінських дій, передавання, зберігання і використання інформації протягом певного часу або постійно. Виконання цих функцій в органах виконавчої влади покладено на діловодні служби.

Документообіг включає підготовку, обробку, зберігання, надання інформації, необхідної для видання актів управління, здійснення управлінських процедур, оформлення будь-яких службових документів, що юридично підтверджують певні факти або право на щось, складання планів, кошторисів, анкет, довідок службового характеру, ведення обліково-статистичної, картотечної роботи, архівів, діловодство (ведення канцелярських справ) [18, с. 82]. Тобто, документообіг забезпечує зовнішні зв'язки органу виконавчої влади та відносини між його структурними підрозділами.

Матеріально-технічне забезпечення включає утримання в належному стані службових приміщень, проведення їх поточного та капітального ремонтів. До цієї форми управлінської діяльності відносять придбання та ремонт меблів, обладнання, оргтехніки, виготовлення друкованої продукції, забезпечення працівників апарату канцелярським знаряддям, папером, зв'язком, транспортними засобами, квитками для виїзду у відрядження тощо. Для виконання цих функцій в органах виконавчої влади створюються господарсько-фінансові підрозділи.

Глава 5.2

ПРАВОВІ АКТИ УПРАВЛІННЯ

Поняття актів управління

Поняття правових актів державного управління, як і будь-яке інше наукове поняття, є об'єктивним наслідком існуючої дійсності, яка адекватно відображає сутність виконавчої, організаційно-розпорядчої та правотворчої функцій органів виконавчої влади. Адже для виконання законів органи виконавчої влади наділяються правом видавати власні підзаконні акти, тобто вони здійснюють нормотворчу функцію [17, с. 37]. Без неї система виконавчої влади не змогла б функціонувати. **Нормотворча функція** – це функція органів виконавчої влади, сутністю якої є розпорядчо-управлінська діяльність, спрямована на видання від імені держави власних підзаконних актів загального характеру на виконання законів. Вона забезпечує здійснення управлінського впливу суб'єктів державного управління на підпорядковані об'єкти та Кабінету Міністрів України на всю систему органів виконавчої влади. Зокрема, Уряд у межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання для всіх об'єктів державного управління на всій території держави.

Зазначена функція реалізується через **нормотворчу діяльність** – одну з форм функціонування органів виконавчої влади, пов'язану з підготовкою проектів актів, зокрема щодо внесення змін до прийнятих актів, або з визнанням їх такими, що втратили чинність. Підставами для нормотворчої діяльності можуть бути:

а) нормотворча пропозиція – подання будь-яким суб'єктом правовідносин умотивованих пропозицій щодо необхідності прийняття, скасування чи зміни нормативних актів. Вона оформлюється у виді концепції проекту нормативного акта – самостійного документа, що містить усебічне обґрунтування вибору оптимального варіанта розв'язання проблеми та визначає засади нормативно-правового розв'язання цієї проблеми;

б) нормотворча ініціатива – офіційне подання за визначеною процедурою повноважними особами до відповідних суб'єктів нормотворчих повноважень розроблених проектів нормативних актів. Проект нормативного акта має вноситися суб'єкту нормотворчих повноважень разом із: пояснювальною запискою, довідками та аналітичними матеріалами, висновками експертизи;

в) положення нормативного акта вищої юридичної сили;

г) плани підготовки проектів нормативних актів;

г') висновки експертів щодо виявлення прогалин та суперечностей у законодавстві.

У науковій літературі поняття актів управління визначають по-різному: через форму діяльності, дії, волевиявлення, приписи, документи, офіційні

рішення, результат волевиявлення, загальне поняття правових актів державних органів тощо. Відповідно акти управління називають: формою управління; однією з форм діяльності державних службовців; результатом управлінської діяльності; наслідком виконавчої діяльності; засобом вираження рішення; документами, що виражають рішення органів управління; формою вираження управлінської діяльності; вираженням управлінських дій; правовою формою реалізації компетенції державних органів; результатом правотворчої форми діяльності; особливою формою управління; одностороннім владним велінням; результатом виконавчої діяльності; одним із виявів управлінської діяльності; формою певного змісту тощо.

Існування різних визначень є наслідком складності цього явища. Тому всебічне і багатопланове виявлення властивостей і ознак актів управління дає змогу краще пізнати їх суть та специфіку.

Державне управління не може здійснюватися без актів державно-владного характеру. Така властивість цих актів є неодмінною їх якістю і саме вона надає управлінню державного характеру. Акти управління, таким чином, мають дві суттєві особливості: *правову* та *управлінську*. Будучи частиною управлінської діяльності та складовою механізму правового регулювання, вони відображають риси і властивості цих правових субстанцій, принципи правової держави та принципи державного управління, виступаючи складними, правовими явищами. Двоєдина їх функція, складний і багатогранний характер зв'язків і відносин пояснюють і значною мірою обумовлюють існування відмінностей у підходах до визначення поняття «акти державного управління». Традиційно вважається, що всі акти державного управління є результатом волевиявлення відповідних органів і посадових осіб, тобто дій суб'єктів управління, які здебільшого набувають письмової форми. Звідси поява двох поглядів на визначення актів управління: як *дій* і як *документів*; характеристика цих актів як правової форми управлінської діяльності і як форми вираження цієї діяльності – її результат.

Проведений ще у 70-х роках порівняльний аналіз деяких визначень поняття «актів управління», зроблених адміністративно-правовою наукою в 50–70-ті роки, показав, що традиційно акти управління вважалися лише юридичною формою, правовим оформленням управлінських рішень, заходів органів державного управління в різних сферах суспільного життя. Такі погляди мають місце, починаючи з підручника О. Євтихієва 1927 року, а також у повоєнних підручниках В. Власова, С. Студенікіна та інших. Це пояснюється відсутністю в юридичній літературі того часу загальновищого визначення поняття державного управління, єдиної характеристики його функцій, форм, суб'єктів. Акти управління в радянському адміністративному праві визначалися як особлива юридична форма виконавчої та розпорядчої діяльності або як «заснований на законі односторонній, юридично владний припис повноважного органу державного управління (посадової особи), спрямований на встановлення правових норм або

виникнення, зміну і зупинення конкретних правовідносин з метою практичної реалізації завдань і функцій виконавчої і розпорядчої діяльності» [39, с. 182].

Розглядаючи такі підходи щодо визначення актів управління, звернемо увагу на два аспекти. По-перше, ведучи мову про правозастосовну роль акта управління, автор називає виникнення, зміну і зупинення конкретних правовідносин, тобто дає вичерпну характеристику цієї функції. Правотворча ж функція зводиться лише до встановлення правових норм. За такого розгляду поняття нормативно-правового акта чітко простежується тенденція відходу від переважаючого тривалий час визначення акта як такого, що лише містив норми права, до акта, який встановлює правові норми. Саме такий підхід розуміння нормативно-правового акта, на нашу думку, відповідає сучасному розумінню цього явища.

На думку деяких учених, акт управління – це волева, владна дія органу управління, що здійснюється у встановленій законом правовій формі [8]. Тобто, акцент з форми управлінського акта перенесено на дію, хоча ці два боки одного і того самого явища лише доповнюють цілісне розуміння суті поняття «акта державного управління». Зауважимо: латинський корінь слова *act* означає як форму, так і зміст (*actum* – *документ*, *actus* – *дія*).

Вищесказане дає змогу запропонувати таке визначення: **акти управління – це владні волевиявлення суб'єктів державного управління (органів виконавчої влади, посадових осіб), що видаються колегіально чи одноособово, спрямовані на встановлення, зміну чи припинення правових норм або зміну сфери їх дії, що здійснюються у встановленому порядку на підставі і на виконання законів, актів глави держави та вищих органів виконавчої влади з метою практичного здійснення функцій та завдань державного управління, і діють у формі документів чи усних велінь, які містять відповідні приписи** [21, с.16].

Оскільки акти управління належать до правових, то їх визначають за допомогою більш широкого поняття – правові (іноді державно-владні) акти. Як дії волевиявлення, акти управління визначають через їх здійснення шляхом волевих дій-волевиявлень відповідних суб'єктів державного управління з метою створення певних наслідків публічно-правової властивості. Зміст актів управління складають правовстановлюючі та правозастосувальні приписи. Звідси з'явилось визначення розуміння актів управління через нормативні приписи.

Отже, **правові акти управління – це акти підзаконної адміністративної нормотворчості, що видаються в установленому порядку правомочним на те органом або посадовою особою (суб'єктом державного управління), встановлюючи правові норми, обов'язкові для визначених об'єктів управління, розраховані на багаторазове застосування, що діють незалежно від того, виникли або припинилися конкретні правовідносини, передбачені актом, в яких:**

- 1) містяться норми права і конкретизуються норми законодавчих актів, а також передбачається механізм їхньої реалізації;
- 2) визначаються типові правила поведінки у сфері державного управління;
- 3) встановлюється організаційно-правовий статус органів виконавчої влади;
- 4) реалізується механізм забезпечення конституційного статусу громадян та громадських об'єднань;
- 5) встановлюються необхідні заборони і обмеження;
- 6) надаються спеціальні права та покладаються спеціальні обов'язки у сфері державного управління;
- 7) формуються умови взаємодії і координації діяльності різних учасників управлінських відносин;
- 8) втілюються у життя економічні та соціально-культурні програми.

Ознаки актів управління

Акти управління мають специфічні ознаки. Вони, як і всі інші акти, мають *вольовий характер* у силу вольової сутності самого права. Під іменем юридичного акта розуміється будь-яка дія, що виявляє чиясь волю викликати правовий наслідок. В юридичному акті виявляється не будь-яка уявна державна чи інша подібна воля, а реальна воля людських індивідів. Вона може бути волею однієї людини або узгодженою волею кількох чи багатьох людей. Щоб скласти юридичний акт, воля повинна знайти своє зовнішнє вираження. Бажання викликати своєю майбутньою дією будь-який юридичний наслідок ще не створює юридичного акта.

Юридичний акт є документом, що видається державним органом і містить загальнонормативні чи індивідуальні приписи. Він є волевиявленням, вираженням волі. Реалізована в юридичному акті воля спрямована на правові наслідки – вона розрахована на юридичний ефект. Коли йдеться про юридичний ефект правових актів органів виконавчої влади взагалі і актів управління зокрема, мається на увазі вплив на відповідні відносини у виді встановлення (змін, відмін) правових норм чи у виді встановлення (змін, припинення) конкретних правовідносин. Отже, посилення при визначенні правових актів лише на таку ознаку, як виявлення волі, є недостатнім. Завдання – отримати певний юридичний ефект через видання правового акта, безпосередньо пов'язане з цілями управління. Управлінські акти використовуються для досягнення певних цілей діяльності органу виконавчої влади у процесі здійснення функцій та завдань державного управління.

Цілі та засоби їх реалізації, як відомо, співвідносні. Кожна ціль передбачає використання відповідних методів, засобів, визначає їх характер. Цілі, що ставляться і досягаються у процесі здійснення державного управління, надзвичайно численні та різноманітні. Це, водночас,

передбачає наявність широкого кола засобів і методів управління. Акти управління, будучи різними за своїм змістом і юридичною природою, є одним із видів таких засобів. Кожен акт управління, як окреме правове явище, зумовлений ціллю, для досягнення якої він і запроваджується. Спільним мотивом, спонукальним фактором видання будь-якого акта управління є потреба в певному юридичному впливові на відповідні відносини (чи створення необхідних відносин) у сфері державного управління: юридичний ефект – пряма ціль юридичного акта.

Коли йдеться про юридичний ефект правових актів органів виконавчої влади взагалі і актів управління зокрема, мається на увазі вплив на відповідні відносини у виді встановлення (змін, відмін) правових норм чи у виді встановлення (змін, припинення) конкретних правовідносин. Певне юридичне значення, як відомо, мають і деякі службові документи, але вони безпосередньо не вносять змін у систему чинних правових норм, не змінюють (не створюють, не скасовують) конкретних правовідносин. Вони не наділені юридичними властивостями нормативного і правозастосовного характеру, наявність яких у відповідному акті і робить його правовим.

Вказана ознака розмежовує акти управління від інших управлінських дій. Юридичні властивості стосуються сутності актів управління і тому повинні бути відображені у визначенні цих правових явищ. Саме актами-волевиявленнями встановлюються, змінюються, скасовуються правові норми, встановлюються, змінюються і припиняються конкретні правовідносини. Юридичний ефект у виді такого правового впливу не наслідок акта, а вплив, здійснюваний актом.

Надзвичайно важливою ознакою актів державного управління є їх **державно-владний характер**. Акти управління, будучи формою виконавчо-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, є актами однобічного характеру. При цьому основним їх завданням є виконавчий аспект (виконання актів законодавчих органів), а розпорядчий характеризується юридичним, владно-імперативним їх змістом [18, с. 86]. У правових актах управління владний характер виражається за допомогою таких формулювань, як «наказую», «постановляю» тощо. Звідси й характер адміністративно-правових відносин – відносин влади і підлеглості. Здійснення управління є неможливим без таких елементів впливу суб'єкта на об'єкт, як розпорядництво, наказ, заборона тощо. Крім того, за владною ознакою акти управління відмежовуються від інших управлінських дій та правових актів, що здійснюються іншими суб'єктами правовідносин.

Ще однією ознакою актів управління є їх **підзаконний характер**. Він виявляється у тому, що юридична сила акта управління передається йому законом або нормативним актом органів виконавчої влади вищого рівня. У літературі зазначається, що підзаконні нормативні акти на відміну від законів, по-перше, завжди є актами вторинного порядку (хоч норми, що в них містяться, можуть доповнювати закон, а відповідно, мають первинне значення) і, по-друге, є обмеженими в тому розумінні, що приймаються

правотворчим органом у межах заздалегідь визначеної його компетенції [47].

Владний характер правового акта управління не означає, що орган, який його видає, діє на свій розсуд, поза будь-якими межами. Видаючи управлінський акт, орган виконавчої влади зобов'язаний діяти відповідно до вимог закону. Підзаконність акта управління означає, що він повинен точно і повністю відповідати меті, приписам, вимогам законодавчого акта, на виконання якого його видано, та іншим актам вищестоящих органів як за змістом, так і за процедурою видання та введення його у дію. Акти управління приймаються органами виконавчої влади у розвиток законодавчих актів, доповнюють і конкретизують їх. Акт управління пов'язаний з досягненням часткового результату, його адресати конкретно визначені, як і окремі юридичні приписи, що містяться у ньому, внаслідок чого акт управління має підзаконний характер – у ньому не може бути виявлена державна влада у тій повноті, як це може мати місце у законі [18, с. 88].

Акт управління не може змінювати чи скасовувати закон, тоді як норма права, встановлена управлінським актом, може бути скасована або змінена законодавчим актом. Загальновизнаним є правило, згідно з яким актом управління не може вирішуватися питання, що за Конституцією України віднесене до виключної компетенції органів законодавчої влади.

Ще одним аспектом підзаконності актів управління є обов'язкове видання цих актів у межах компетенції суб'єкта управління. Порушення меж законодавчо визначеного правового регулювання, перевищення повноважень робить акт органу виконавчої влади чи посадової особи незаконним, а отже, недійсним.

Підзаконність актів управління – важливий чинник реалізації принципу законності в державному управлінні, згідно з яким уся управлінська діяльність повинна здійснюватись тільки відповідно до закону.

До особливостей актів управління відносять і юридичні наслідки, що їх вони спричиняють. Акти управління здатні, з одного боку, встановлювати правові норми (нові правила поведінки, загальнообов'язкові правила), з іншого – їх видання спричиняє виникнення, зміну чи припинення юридичних відносин. Крім того, з цими актами можуть бути пов'язані обидва юридичні стани.

Таким чином, акт управління – це вияв компетенції органу влади (посадової особи), що визначає його юридичну обов'язковість. Виконання актів управління забезпечується за допомогою матеріальних засобів, організаційними заходами, переконанням, державним примусом.

Види актів управління

Акти управління класифікуються за різними критеріями. Залежно від спрямованості їх поділяють на зовнішні та внутрішні, за рівнем самостійності – на основні, що мають «самостійну» юридичну силу, та «залежні» (вторинні). Інколи розрізняють акти за змістом їхньої мети на установчі,

регулятивні, контрольні; за масштабом дії – на акти територіального характеру і акти галузевого значення або на стратегічні й тактичні; за формою – на офіційні (що публікуються в офіційних виданнях) і неформальні (нефіксовані, усні); за причиново-наслідковою ознакою – на ініціативні (творчі, авторські), запрограмовані («пов'язані») та акти, що викликаються настанням юридичних подій (стихійним лихом, катастрофою тощо) [18, с. 92].

Але найбільш прийнятним та загальнозживаним є поділ актів управління на *види* залежно від: а) їхньої юридичної сили (властивостей); б) суб'єктів права видання актів. За першим класифікаційним підходом розрізняють такі акти управління: *нормативно-правові, ненормативно-правові (індивідуальні), змішані (різнорідні)*. До суб'єктів видання відносять нормативно-правові акти Кабінету Міністрів (постанови, розпорядження); міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади (накази); Ради міністрів Автономної Республіки Крим (постанови, рішення, розпорядження); голів місцевих державних адміністрацій (розпорядження).

Розглянемо нормативно-правові акти – основний вид актів управління, що не тільки містять, а й безпосередньо встановлюють загальні правила поведінки (правові норми будь-якої галузево-правової спрямованості). Отже, **нормативно-правовий акт – це офіційний письмовий документ, прийнятий чи виданий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, що спрямований на регулювання суспільних відносин, містить нормативні приписи (має неперсоніфікований характер, розрахований на багаторазове застосування, і його дія не вичерпується одноразовим виконанням)** [30].

До нормативно-правових актів відносять: постанови, накази, розпорядження, рішення, положення, що містять правові норми (правила поведінки), розраховані на широке коло осіб, підприємства, установи, організації і неодноразове застосування незалежно від строку дії (постійні чи обмежені певним часом) та характеру відомостей, що в них містяться. В цих актах визначаються необхідні умови виконання роботи, вимоги до неї, стадії дій, інколи способи їх виконання, строки, співвиконавці, види розроблених документів, їх основні позиції, послідовність узгодження тощо. Таким чином, нормативно-правові акти відповідають на питання: що і як необхідно робити, нерідко пов'язуючи дії декількох учасників виконання поставленого завдання.

Постанова – це нормативно-правовий акт, що приймається вищим колегіальним органом виконавчої влади (урядом) у письмовій формі, з метою вирішення найбільш важливих і принципових завдань та є обов'язковим до виконання підпорядкованими об'єктами державного управління. Постанови є основними нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України і Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Постанови прийма-

ються в колегіальному порядку, урядовою колегією, а підписуються керівником уряду. Постанови видаються з питань:

- затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового врегулювання;
- затвердження, прийняття міжнародного договору або приєднання до нього [37, с. 10].

Розпорядження – це нормативно-правовий акт управління, що видається одноособово керівником органу виконавчої влади у межах наданої йому компетенції, що деталізує конкретні шляхи і способи вирішення питань оперативного характеру, який є обов'язковим до виконання підпорядкованими об'єктами державного управління. Як правило, розпорядження має обмежений термін дії.

З точки зору юридичних наслідків розпорядження поділяються на урядові та звичайні адміністративні. Перші можуть видаватися як одноособово (головою уряду), так і у колегіальному порядку (урядом). Другі – керівниками місцевих органів виконавчої влади. Ці акти не встановлюють норм права, набирають чинності з моменту прийняття, оскільки їх ціллю є вирішення оперативних питань. Урядові розпорядження, в силу завдань державного управління і життєвої необхідності, можуть тлумачити нормативні акти, на виконання яких вони видані. Зокрема, розпорядження Кабінету Міністрів України видаються з питань:

- схвалення програми, плану заходів, концепції, стратегії, основних напрямів реалізації державної політики та інших програмних документів концептуального характеру, концепції державної цільової програми та закону, директив, урядової заяви, листа, звернення, декларації, меморандуму тощо;
- утворення та затвердження складу консультативних, дорадчих, інших допоміжних органів і робочих груп;
- виділення коштів резервного фонду державного бюджету;
- делегування повноважень Кабміну центральним та місцевим органам виконавчої влади;
- передачі майна;
- кадрових та інших питань організаційно-розпорядчого характеру [37, с. 10].

Розпорядження є основними нормативними актами місцевих державних адміністрацій. Голови місцевих державних адміністрацій з метою оперативного державного управління територією, реалізації програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідної територіально-адміністративної одиниці в межах повноважень і відповідно до Конституції України, законів України, указів Президента України, актів Кабінету Міністрів України одноособово видають розпорядження, що є обов'язковими до виконання на відповідних територіях усіма об'єктами, на які спрямований управлінський вплив зазначених документів.

Наказ – це нормативно-правовий акт, що видається єдиначальним керівником органу виконавчої влади (його структурного підрозділу) у межах його компетентності, містить вимогу необхідності вчинення якоїсь дії або утримання від неї певною фізичною або юридичною особою (особами) з метою вирішення основних і оперативних завдань, що стоять перед цим органом, і є обов'язковим до виконання підпорядкованими структурами та підлеглими службовцями.

За призначенням усі накази поділяються на дві категорії: а) загальні, що стосуються різних напрямів діяльності органу виконавчої влади, і можуть видаватися як за його власною ініціативою, так і на виконання розпоряджень вищестоящих органів; б) з питань роботи з кадрами.

Найважливішими серед них є нормативні накази, тобто такі, що містять норми права, запроваджують певні правові відносини, наприклад, накази, видані міністерством, накази про введення в дію чи затвердження статутів, інструкцій тощо. Дія наказів з основної діяльності в окремих випадках, відповідно до компетенції посадової особи органу виконавчої влади, може розповсюджуватися на широке коло організацій і посадових осіб, незалежно від підпорядкування. У випадках необхідності вирішення питань чи проблем, що виходять за межі компетенції якогось одного органу виконавчої влади, в практиці державного управління застосовується видання спільних наказів кількох заінтересованих органів (наприклад, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади).

Накази з особового складу (кадрові накази) регулюють прийом, розміщення, звільнення працівників, надання відпусток, присвоєння рангів, винесення стягнень і заохочень працівників.

Накази повинні відповідати таким умовам:

- виходити від начальника як провідника державної волі, а отже, відповідати чинному законодавству;

- мати характер однозначного, обов'язкового до виконання веління і має видаватися з дотриманням встановленої законом форми. Виконавець може висловити свої зауваження до виконання, але при залишенні наказу в силі він повинен його виконувати під загрозою юридичних санкцій [18, с. 95].

Текст наказу складається з двох частин: констатуючої (вступної або описової) та розпорядчої. У першій фіксуються причини видання наказу, наводяться аналітичні дані, факти, мета видання наказу, робляться висновки. Друга частина містить конкретні вимоги, в ній вказуються терміни виконання, відповідальні посадові особи, на яких покладено виконання даного наказу. В останньому пункті наказу визначаються особи, на яких покладено контроль за його виконанням.

Залежно від таких ознак, як компетенція правотворчого органу та сфера дії акта, підзаконні нормативні акти поділяються на *загальні, місцеві, відомчі, внутрішні організаційні (локальні)* [2].

Загальними підзаконними нормативними актами є акти, що видаються вищим органом у системі органів виконавчої влади (урядом), і дія яких

розповсюджується на всі об'єкти управління у межах держави (постанови Кабінету Міністрів України).

Місцевими – акти, що видаються місцевими органами виконавчої влади, дія яких поширюється на управлінські об'єкти у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць (розпорядження голів місцевих державних адміністрацій).

Відомчі – це підзаконні нормативні акти, що приймаються органами виконавчої влади у певних галузях і секторах державного управління і поширюються на об'єкти управління, що їм підпорядковуються (накази міністерств, інших центральних органів виконавчої влади).

Іншим видом у цій класифікаційній групі є **ненормативні правові (індивідуальні) акти** – вид юридичних актів управління, основним призначенням яких є вирішення конкретних управлінських справ і ситуацій. За своєю природою ненормативні правові акти, на відміну від нормативних, встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, звернені до окремого індивіда чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію [41]. Вони стосуються конкретних дій, випадків, організаційних заходів, фактів та спрямовані до конкретних осіб, породжуючи при цьому індивідуальні правообов'язки. Ці акти базуються на нормативних актах, реалізуючи їх в умовах певних ситуацій, правових фактів, тобто мають одноразовий характер застосування, після чого просто вичерпуються. До індивідуальних актів належать: наказ, розпорядження тощо.

Специфічним різновидом юридичних актів управління є **змішані, або різнорідні акти**, що містять одночасно нормативні, індивідуальні та ненормативні приписи. Наприклад, розпорядження голови обласної державної адміністрації з питання подолання наслідків стихії може включати, разом із нормативними приписами, також індивідуальні та процедурні правила, наглядово-контрольні приписи.

Відповідно до *суб'єктів права їх видання* відносять акти, що видаються:

- а) Кабінетом Міністрів України; б) міністерствами; в) центральними органами виконавчої влади; г) Радою міністрів Автономної Республіки Крим; г') місцевими органами виконавчої влади.

Вимоги до актів управління

Вимоги, що висуваються до актів управління, поділяються на *вимоги загального характеру, спеціально-юридичні та організаційно-технічні*.

До **загальних вимог** відносять їх об'єктивну необхідність, актуальність та стабільність. Акти управління повинні бути об'єктивно необхідними у відповідний політичний момент, тобто логічно виправданими. У час становлення ринкових відносин постала нагальна необхідність у створенні принципово нової законодавчої та нормативної бази, яка б забезпечила умови для ефективного розвитку продуктивних сил країни, становлення виробничих відносин нового типу, їх захисту. Тому заміна застарілих норм

законодавства – процес цілком природний та логічний, його відставання від суспільного розвитку призводить до гальмування всього еволюційного поступу країни. Для прикладу, започаткування ринкових відносин у сфері економіки, запроваджене законами про власність, підприємництво, приватизацію, оренду, поставило на порядок денний скасування величезної кількості правових актів, що гальмують цей процес.

Водночас у практиці державного управління слід дотримуватися розумного балансу між поточною управлінською працею, що знаходить своє вираження у нових структурах, нормах, стосунках, статусах, і нормами, традиціями, звичаями, культурою, трудовими навичками, що вироблені попередньою практичною діяльністю суспільства, ставши часткою об'єктивної навикишньої дійсності. Тому зміна суб'єктів державно-управлінських відносин не завжди і не обов'язково означає потребу в зміні актів, що ними видавалися. Ігнорування політичної та юридичної доцільності таких заходів може призвести до дестабілізації законодавства.

З іншого боку, недостатня база юридичних регуляторів та заборон є такою ж небезпечною, як і їх надмірність, та може призвести до таких негативних наслідків, як дезорганізація, розбалансованість, свавілля, некеріваність, корупція тощо.

Акти управління повинні в обов'язковому порядку відповідати вимозі інформаційної місткості, що означає оперативність, актуальність та повноту інформації, що включається до акта управління. Наприклад, до проекту акта Кабінету Міністрів в обов'язковому порядку додаються:

- 1) пояснювальна записка, в якій викладаються підстави та мета розроблення проекту, результати аналізу проблеми, наводиться обґрунтування необхідності прийняття акта, зазначаються позиція заінтересованих органів, відображаються фінансово-економічні розрахунки та пропозиції щодо визначення джерел покриття витрат, а також очікувані соціально-економічні результати реалізації акта;

- 2) довідка про погодження проекту;

- 3) протокол узгодження позицій з додатком (у разі необхідності);

- 4) висновок Мін'юсту;

- 5) порівняльна таблиця (якщо проектом акта передбачено внесення змін до інших актів Кабінету Міністрів);

- 6) проект акта та матеріали до нього разом з їх електронними копіями, що готуються у Microsoft Word [37, с. 11].

Спеціальні юридичні вимоги до актів управління базуються на положеннях Конституції, законах України, указах Президента, актах Кабінету Міністрів, міжнародних актах та угодах (підзаконний характер актів управління детально вже розглядався). Наприклад, проекти актів Кабінету Міністрів України, що стосуються укладення, виконання та припинення дії міжнародних договорів України, готуються відповідно до Закону «Про міжнародні договори України». Проекти регуляторних актів готуються з урахуванням особливостей, передбачених Законом «Про засади державної регуляторної політики у

сфері господарської діяльності» та відповідно до Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта. Проекти актів Кабінету Міністрів України, що за предметом правового регулювання належить до сфери, правовідносини в якій регулюються правом Європейського Союзу, підлягає опрацюванню з урахуванням *acquis communautaire**. Проекти актів Кабінету Міністрів України, що зачіпають права та свободи, гарантовані Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, підлягає опрацюванню з урахуванням положень зазначеної Конвенції та практики Європейського суду з прав людини. Якщо реалізація акта потребує фінансування з державного чи місцевого бюджетів або може призвести до втрати доходів, головний розробник проекту проводить необхідні фінансово-економічні розрахунки за методикою, що розробляється та затверджується Міністерством фінансів.

Правильність акта управління залежить від порядку його проходження та правильності оформлення. Зокрема, проекти актів Кабінету Міністрів України оформляються згідно з Правилами підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України та повинні відповідати вимогам, передбаченим постановою Кабінету Міністрів «Про вдосконалення організації правової роботи в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади».

Відповідно, проект нормативно-правового акта має пройти декілька *стадій*: підготовка проекту акта; погодження проекту (візування); прийняття; реєстрація; доведення до виконавців; оприлюднення. Щодо проектів, що мають важливе суспільне значення, стосуються прав та обов'язків громадян, головний розробник організовує **громадське обговорення** таких проектів – процедуру, що проходить у формі публічного слухання або відкритого засідання, з метою виявлення громадської думки для її урахування у разі прийнятті органами виконавчої влади рішень з питань, що належать до їх компетенції та чинять чи можуть вчиняти негативний вплив на об'єкт, який стосується широкого кола громадян.

Для визначення доцільності прийняття документа, його обґрунтованості та відповідності чинному законодавству здійснюється **погодження** нормативного акта, що буває внутрішнім і зовнішнім. *Внутрішнє погодження* – це погодження із заінтересованими структурними підрозділами суб'єкта нормотворення (посадовими особами, які відповідно до їх компетенції займаються питаннями, порушеними в документі), у тому числі з юридичною службою. Внутрішнє погодження оформлюється на зворотному боці останнього аркуша документа через візування і включає в себе візи: заступника керівника органу виконавчої влади, до компетенції якого входить вирішення питання, що регламентується актом, керівника підрозділу, який готує акт, керівників інших зацікавлених підрозділів, юридичної служби та літературного редактора.

* Правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті у рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ.

Зовнішнє погодження здійснюють заінтересовані органи виконавчої влади з відповідним оформленням розпорядчого документа. Для цього головний розробник надсилає таким органам проект акта разом з пояснювальною запискою та визначає строк його погодження. У разі відсутності зауважень заінтересований орган через надсилання листа, до якого додається завізований ним проект акта, доводить до відома головного розробника свою позицію. У разі потреби органи виконавчої влади можуть видавати спільні нормативно-правові акти.

Проекти актів Кабінету Міністрів з питань розвитку адміністративно-територіальних одиниць погоджуються з відповідними місцевими державними адміністраціями, які у визначений строк повідомляють головному розробнику свою позицію. Проекти, що стосуються функціонування місцевого самоврядування чи інтересів територіальних громад, надсилаються відповідним органам місцевого самоврядування для розгляду та внесення пропозицій.

Нормативно-правовий акт та додатки до нього підписує керівник структурного підрозділу установи на лицьовому боці останнього аркуша акта та додатків.

Суть **організаційно-технічних вимог** полягає у дотриманні правил оформлення актів управління, що мають відповідати техніко-юридичним вимогам та мовним і термінологічним стандартам, узгоджуватися з раніше прийнятими актами, викладатися грамотно, згідно з правописом. Зокрема акт управління має відповідати таким вимогам:

- логічна послідовність викладу;
- взаємозв'язок нормативних положень;
- відсутність суперечностей у тексті самого акта, узгодженість його положень з актами законодавства;
- оптимальна стислість викладу нормативних положень. Кожне слово повинне нести смислове навантаження;
- чіткість і доступність для розуміння;
- точність та уніфікованість термінології, дотримання мовних норм;
- зменшення до мінімуму кількості актів з одного питання.

Дотримання зазначених параметрів досягається за посередництвом застосування **нормопроектувальної техніки** – системи правил і способів підготовки проектів актів, що забезпечують максимально повну і точну відповідність форми нормативних положень їх змісту, доступність для розуміння і простоту викладу, вичерпне охоплення питань, що належать до предмета правового регулювання таких актів. Основними елементами нормопроектувальної техніки є:

- методологія складання проекту акта;
- визначення структури проекту акта;
- правила і способи викладення нормативних положень;
- обов'язкове дотримання вимог щодо уніфікації термінології та мовного оформлення;

- правила внесення змін до актів управління, визнання їх такими, що втратили чинність, або скасування.

Під час підготовки тексту проекту акта управління слід дотримуватися таких принципів: логічна послідовність; належна ясність викладу, точність опису; свобода від суперечностей; лаконічність; правильність komponування проекту акта; нормативність мовних засобів офіційно-ділового стилю.

Дотримання правил нормопроєктувальної техніки дає можливість досягти технічної досконалості управлінських актів та є однією з необхідних умов їх чинності та дієздатності.

Правова форма акта управління – це спосіб зовнішнього вираження приписів органів виконавчої влади, а також викладення юридичних норм у цих актах. Правові форми актів управління подаються у законах, Примірній інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 1997 року. Акти управління можуть мати зовнішнє вираження у двох формах: *письмовій* та *усній*. Письмова форма є обов'язковою у випадку, коли вона зазначена у Конституції, положеннях, кодексах, статутах, а також для актів управління з фінансових, матеріально-технічних та кадрових питань.

Під час видання письмових розпоряджень слід дотримуватися таких вимог:

- чітко вказувати строки виконання завдань та заходів і контролювати їх дотримання;

- установлювати персональну відповідальність виконавців за виконання завдань та заходів.

При використанні усних розпоряджень також існують специфічні, перевірені практикою рекомендації:

- віддавати усне розпорядження необхідно чіткою, зрозумілою мовою, щоб не ставити виконавця у скрутне становище: або він виконає розпорядження так, як зрозумів, або прийде до керівника за уточненням;

- корисно перевірити, чи правильно зрозумів виконавець розпорядження;

- перш ніж віддати усне розпорядження, слід переконатися, що воно не суперечитиме раніше відданим;

- усне розпорядження також повинен фіксувати керівник. Формою фіксації таких розпоряджень може бути діловий блокнот керівника чи спеціальний журнал [45, с. 112].

Набуття чинності відомчих нормативно-правових актів тісно пов'язане з їх державною реєстрацією, яку запроваджено з метою впорядкування видання органами виконавчої влади нормативно-правових актів, забезпечення охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, підприємств, установ та організацій. Інститут державної реєстрації в Україні запроваджено з 1 січня 1993 р. відповідно до Указу Президента від 3 жовтня 1992 р. «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконав-

чої влади», постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади», регулюється Порядком проведення державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та включення їх до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Державна реєстрація нормативно-правових актів – необхідна процедура набуття чинності нормативно-правових актів органів виконавчої влади та їх посадових осіб, що полягає у здійсненні правової експертизи та занесенні до державного реєстру зазначених актів. Державна реєстрація складається із трьох етапів:

- 1) проведення правової експертизи нормативно-правового акта;
- 2) прийняття рішення щодо його державної реєстрації;
- 3) ведення обліку нормативно-правових актів включенням їх до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти, розраховані на невизначене коло осіб, підприємств, установ, організацій і неодноразове застосування, будь-якого виду незалежно від строку їхньої дії (постійні чи обмежені певним часом) та характеру відомостей, що в них містяться, зокрема з грифом «Для службового користування», «Особливої важливості», «Цілком таємно», «Таємно» та іншими, а також прийняті у порядку експерименту, якщо в них є одна або більше норм (правил поведінки), що:

- зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян, проголошені й гарантовані Конституцією та законами України, встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують існуючий організаційно-правовий механізм їх реалізації;
- мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших міністерств, органів виконавчої влади, органів державного управління та органів місцевого самоврядування, а також підприємств, установ і організацій, що не входять до сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт.

У разі коли на державну реєстрацію подаються нормативно-правові акти з питань, що стосуються соціально-трудої сфери, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади повідомляють про позицію уповноваженого представника від всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та уповноваженого представника від всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців щодо цього акта та про проведену роботу з урахуванням їх зауважень і пропозицій.

Зазначена процедура не застосовується до актів персонального характеру та дія яких вичерпується одноразовим застосуванням, актів рекомендаційного, роз'яснювального, інформаційного та нормативно-технічного характеру.

Нормативно-правові акти подаються на державну реєстрацію у п'ятиденний строк після їх прийняття державними органами у чотирьох примірниках: оригінал, три завірені в установленому законодавством порядку копії (з них дві українською мовою та одна копія в перекладі росій-

ською мовою) розпорядчого документа (наказу, розпорядження, рішення, постанови тощо), а також затвердженого ним положення (інструкції, порядку тощо) і додатків до них. У разі наявності положень, норм та доручень, що поширюються на інші органи, нормативно-правовий акт повинен бути погоджений з відповідними заінтересованими органами у формі, встановленій законодавством.

Державна реєстрація нормативно-правового акта здійснюється через: проведення його правової експертизи з метою забезпечення якості та обґрунтованості нормативно-правового акта, своєчасності його прийняття, виявлення можливих позитивних і негативних наслідків його дії. **Правова експертиза нормативно-правових актів** – це система спеціальних заходів, що проводяться спеціально уповноваженими суб'єктами (експертами з правових питань) на різних етапах нормопроєктування з метою об'єктивної оцінки відповідності проекту нормативно-правового акта компетенції правотворчого органу, формі юридичного документа, правилам нормотворчої техніки, вимогам побудови нормативно-правового акта та науковим принципам правового регулювання. Наприклад, під час проведення такої експертизи Міністерство юстиції перевіряє проект акта на відповідність Конституції України, актам законодавства та чинним міжнародним договорам України, стандартам Ради Європи у сфері демократії, верховенства права та прав людини, зокрема положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків (ґендерно-правова експертиза), а в разі, коли проект акта належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, – на його відповідність *acquis communautaire* [37, с. 11].

Розрізняють такі завдання правової експертизи проекту нормативно-правового акта: а) об'єктивне та всебічне дослідження у контексті загальноносуспільних та загальнодержавних інтересів; б) перевірка його відповідності вимогам і нормам чинних правових актів; в) у разі необхідності, підготовка пропозицій щодо внесення до проекту або інших, пов'язаних з ним актів, потрібних змін і доповнень; г) прогнозування соціально-економічних, правових та інших наслідків реалізації акта; ґ) підготовка обґрунтованих експертних висновків та всебічна оцінка проекту.

Термін проведення державної реєстрації акта становить 10 робочих днів, а якщо акт має великий обсяг, – 15 робочих днів з дня, наступного після надходження його до реєструючого органу. Залежно від результатів правової експертизи у межах встановленого терміну виконання реєструючий орган:

- а) готує за встановленою формою висновок щодо державної реєстрації нормативно-правового акта;
- б) повертає нормативно-правовий акт на доопрацювання на прохання органу, що його видав;
- в) готує мотивовану відмову в державній реєстрації нормативно-правового акта.

Нормативно-правові акти, що занесені до Державного реєстру, набувають чинності через 10 днів після їхньої реєстрації, якщо в них не встановлено пізнішого строку надання їм чинності. Державну реєстрацію нормативно-правових актів здійснюють:

- Міністерство юстиції України – актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Національного банку України, інших органів державного управління;
- Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим – актів міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим;
- головні управління юстиції Міністерства юстиції України в областях, містах Києві та Севастополі – актів обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів, а також територіальних органів центральних органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю;
- районні, районні в містах Києві і Севастополі управління юстиції – актів районних, районних у містах Києві і Севастополі державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів.

Усього за період з 1993 по перше півріччя 2008 р. органами юстиції здійснено правову експертизу понад 145 тисяч нормативно-правових актів (з них понад 19 тисяч – Мін'юстом), з яких зареєстровано 127 554 акти – 89% (з них 15 263 акти – 79 % – Мін'юстом) [24, с. 90].

Організаційно-технічні вимоги включають також дотримання обов'язкових реквізитів і стабільного порядку їх розміщення: найменування установи, автора документа, назву виду документа, дату і номер, заголовок, текст, підпис, візи, напис про державну реєстрацію акта, печатка, інші знаки автентичності акта управління.

Важливим етапом набуття чинності нормативно-правових актів є порядок їх **оприлюднення**, що полягає у вміщенні прийнятого документа у відповідному друкованому виданні з метою широкого ознайомлення з його змістом громадськості та окремих громадян, а також державних органів. Відповідно до статті 57 Конституції України закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення в порядку, встановленому законом, є нечинними. Нормативно-правові акти, які визначають права і обов'язки громадян та зареєстровані у Міністерстві юстиції України, мають бути оприлюднені у встановленому порядку.

Порядок набуття чинності законів, актів Президента, Кабінету Міністрів визначений Указами Президента «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 р. та «Про інформаційний бюлетень «Офіційний вісник Президента України» від 12 лютого 2007 р. Закони України, інші акти Верховної Ради, акти Президента, Кабінету Міністрів не пізніше, як у п'ятнадцятиденний строк після їх прийняття у встановленому порядку і підписання підлягають

оприлюдненню державною мовою в *офіційних друкованих виданнях* – визначених в установленому порядку друкованих засобах масової інформації, офіційне оприлюднення в яких нормативно-правового акта гарантує йому повне і точне відтворення прийнятого тексту та має значення для визначення строку набрання ним чинності. Офіційними друкованими виданнями за цим Указом є: Офіційний вісник України, «Відомості Верховної Ради України», «Офіційний вісник Президента України», газета «Урядовий кур'єр». Постанови Кабінету Міністрів України публікуються в Офіційному віснику України та газеті «Урядовий кур'єр». Датою набрання чинності нормативних документів слід вважати день найпершої публікації у будь-якому із названих чотирьох часописів. Постанови Кабінету Міністрів України розміщуються на Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади.

Акти Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів можуть бути в окремих випадках офіційно оприлюднені через телебачення і радіо. Офіційне оприлюднення нормативно-правових актів здійснюється після включення їх до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів із зазначенням присвоєного їм реєстраційного коду. Нормативно-правові акти можуть бути опубліковані в інших друкованих виданнях лише після їх офіційного оприлюднення. У такому випадку вони мають інформаційний характер і не можуть бути використані для офіційного застосування.

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів набувають чинності з моменту їх прийняття, якщо більш пізній строк набрання ними чинності не передбачено в цих актах. Датою видання акта є дата його прийняття на засіданні Кабінету Міністрів. Постанови Кабінету Міністрів, що стосуються прав і обов'язків громадян, набувають чинності не раніше дня їх опублікування.

Акти Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, що не мають загального значення чи нормативного характеру, можуть не публікуватися за рішенням відповідного органу. Ці акти та акти з обмежувальними грифами офіційно оприлюднюються надсиланням відповідним державним органам та органам місцевого самоврядування і доведення ними до відома підприємств, установ, організацій та осіб, на яких поширюється їх чинність. Неопубліковані акти набувають чинності з моменту одержання їх державними органами або органами місцевого самоврядування, якщо органом, що їх видав, не встановлено інший строк набрання ними чинності.

Що стосується відомих нормативно-правових актів, то законом ще не визначено процедуру доведення до відома громадян зазначених актів. Тому це може бути будь-який спосіб оприлюднення через засоби масової інформації: газети, телебачення, радіо. Крім того, стаття 29 Закону України «Про інформацію» зазначає, що поширення інформації здійснюється не лише через пресу, а й безпосереднім наданням її заінтересованим громадянам, державним органам та юридичним особам. Неопубліковані акти набувають чинності з моменту одержання їх державними органами або органами місцевого самоврядування, якщо органом, що їх видав, не встановлено інший строк набрання ними чинності (див. табл. 5.1):

Таблиця 5.1

Порядок набуття чинності нормативно-правових актів

Види нормативно-правових актів	Час і порядок набуття ними чинності	
	якщо не зачіпають інтереси громадян	якщо зачіпають інтереси громадян
Закони України	Через 10 днів після офіційного оприлюднення, якщо інше не визначено законом, але не раніше від дня опублікування. Підлягають офіційному оприлюдненню протягом 15 днів після підписання і прийняття до виконання Президентом України. При цьому, якщо закон опубліковано в газеті «Урядовий кур'єр» раніше, ніж в «Офіційному віснику України» або «Відомостях Верховної Ради України», термін набуття ним чинності вважається днем опублікування в цій газеті	
Укази і розпорядження Президента України	Через 10 днів після офіційного оприлюднення, якщо інше не визначено актами, але не раніше від опублікування їх в офіційному друкованому виданні	
Постанови Верховної Ради України	Через 10 днів після офіційного оприлюднення, якщо інше не визначено актами, але не раніше від опублікування їх в офіційному друкованому виданні	
Постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України	З моменту прийняття, якщо більш пізній строк набрання чинності не встановлено в таких актах	Від дня, передбаченого цими актами, але не раніше від дня опублікування їх в офіційних друкованих виданнях
Накази, положення, правила, інструкції, рішення, постанови центральних органів виконавчої влади, нормативно-правові акти НБУ	Через 10 днів після реєстрації в Міністерстві юстиції, якщо пізніший строк не передбачено нормативними документами	Через 10 днів після реєстрації в Міністерстві юстиції, якщо пізніший строк не передбачено нормативними документами, але не раніше дня офіційного оприлюднення
Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій (крім розпоряджень)	З моменту їх державної реєстрації, якщо актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію	З моменту їх оприлюднення, якщо актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію
Листи органів виконавчої влади	Не мають юридичної сили, відображають точку зору органу, що їх видав	
Міжнародні договори	У порядку, передбаченому для інших нормативно-правових актів. А саме договори, що: – підлягають ратифікації згідно зі ст. 7 Закону «Про міжнародні договори України», у порядку, передбаченому для законів країни; – не підлягають ратифікації, приєднання до яких або прийняття яких здійснюється від імені України, у порядку, передбаченому для указів глави держави; – не підлягають ратифікації, приєднання до яких або прийняття яких здійснюється від імені України, у порядку, передбаченому для постанов Кабінету Міністрів; – укладаються від імені міністерств або інших центральних органів виконавчої влади України з моменту підписання або затвердження їх відомствами, від імені яких вони були підписані	

Юридичні стани актів управління

Нормативно-правові акти, що видаються органами виконавчої влади, не завжди є якісними. Основною причиною зазначеної проблеми є недосконалість законодавства України, що спонукає до збільшення обсягів нормотворчої діяльності апарату державного управління. Адже через відсутність у багатьох сферах суспільних відносин законів, міністерства та інші органи намагаються заповнити законодавчі прогалини виданням так званих «відомчих» нормативно-правових актів. Це нерідко спричиняє порушення ієрархії актів законодавства та меж їх компетенції, прав, свобод та інтересів громадян. У багатьох випадках, акти, що видаються посадовими особами, суперечать Конституції та законам України, актам Президента України тощо. З метою недопущення незаконності при прийнятті нормативно-правових актів та приведення їх у відповідність до Конституції та законів України у сфері державного управління застосовуються чотири юридичних стани чинності актів: *припинення, зупинення, зміна, скасування* їх дії.

Припинення – дія, зумовлена об'єктивними обставинами. Підставами для припинення дії актів управління є:

- а) набрання чинності нового акта управління з того самого питання;
- б) закінчення строку, на який було видано акт;
- в) досягнення поставлених актом цілей (реалізація правових відносин, виконання приписів акта тощо);
- г) зникнення адресата акта (ліквідація юридичної особи, смерть носія прав і обов'язків).

Зупинення дії незаконних актів – це тимчасовий юридичний захід, що передуює процесові оспорування законності акта в судовому порядку. Зупинення, як і скасування актів управління, пов'язані з їх незаконністю, а тому передбачають ліквідацію виявлених порушень у порядку, передбаченому Конституцією, іншими законами.

Рішення органів виконавчої влади з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Згідно з п. 5 ст. 52 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» зупинення дії акта Кабінету Міністрів Президентом має наслідком зупинення вчинення будь-якими органами, особами дій, спрямованих на виконання зупиненого акта, здійснення повноважень, визначених цим актом.

Зупинення дії незаконних актів управління є також прерогативою органів з надвідомчими наглядовими повноваженнями. Саме до таких віднесено зупинення актів, пов'язане з фактом прокурорського реагування (протест, припис, подання Генерального прокурора) у порядку загального нагляду на незаконні акти.

Практика зупинення актів (їх окремих положень) Кабінету Міністрів України стала поширеним явищем у період конфронтації між В. Ющенком

і Ю. Тимошенко, коли значна частина урядових постанов та розпоряджень (переважно з питань приватизації, продажу державних пакетів акцій, управління об'єктами державної власності, кадрових призначень) зупинялася указами Президента.

Зміна актів – це внесення до управлінських актів певних нових доповнень, поправок змісту, виключення та включення статей, пунктів, абзаців та інших змін, що здійснюються в міру необхідності. Зміни та доповнення до акта вносить орган, який видав цей акт. Наприклад, якщо Верховна Рада вносить певні зміни до закону, то це робиться у формі прийняття нового Закону України «Про внесення змін і доповнень до Закону...», якщо це Указ Президента, то видається указ зі змінами і доповненнями, внесеними актами Глави держави, і т. д.

Органи виконавчої влади також можуть видавати повністю нові акти управління з нормативно врегульованого питання. У результаті цього попередній нормативно-правовий акт, що регулював відповідне питання, втрачає чинність (замінюється новим), про що вказується в останньому за часом видання акті.

Скасування – це визнання нечинним цілого акта чи окремих його приписів, положень, що суперечать Конституції, законам України, іншим актам законодавства. Нормативно-правові акти підлягають скасуванню, коли вони є неправомірними, тобто не базуються на нормах законів, а також у зв'язку з прийняттям їх у результаті корупційних діянь. Скасування нормативно-правових актів є обов'язком повноважних державних органів і посадових осіб у випадках, коли такі акти прийняті у результаті корупційних діянь чи інших правопорушень, пов'язаних з корупцією. Такі акти можуть бути скасованими як самими суб'єктами їх прийняття, так і вищестоящими або іншими органами. Зокрема, Президент України відповідно до п. 16 ст. 106 Конституції України має право скасовувати: а) акти Кабінету Міністрів України; б) акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим; в) відповідно до ст. 118 рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Основному Закону та законам України, іншим актам законодавства України.

Кабінет Міністрів України наділений правом скасовувати акти центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій повністю чи в окремій частині у разі їх невідповідності Конституції і законам України, актам Президента України, постановам Верховної Ради та актам Кабінету Міністрів через прийняття відповідних розпоряджень.

Відповідно до ст. 33 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», голови обласних державних адміністрацій мають право скасовувати розпорядження голів районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України, Кабінету Міністрів України, голів обласних державних адміністрацій, а також міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Відповідно до ст. 152 Конституції України закони та інші правові акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Основному Закону або якщо була порушена встановлена процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом відповідного рішення.

Правом скасування неправомірних актів (визнання їх незаконними) також наділені суди загальної юрисдикції. Відповідно до ст. 171 Кодексу адміністративного судочинства суд може визнати нормативно-правовий акт незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, повністю або в окремій його частині.

Відповідно до статей 19–21 Закону «Про прокуратуру» прокурор у межах своєї компетенції має право опротестовувати акти Прем'єр-міністра, Кабінету Міністрів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій. У протесті прокурор ставить питання про скасування акта або приведення його у відповідність до закону, а також про припинення незаконної дії посадової особи, поновлення порушеного права. У разі відхилення протесту або ухилення від його розгляду відповідним органом або посадовою особою у десятиденний строк прокурор має право звернутися із заявою до суду про визнання акта незаконним. Подання заяви прокурора до суду зупиняє дію правового акта.

Новий підхід щодо правових наслідків видання актів управління, визнаних нечинними, визначено положеннями Закону «Про власність». Статтями 56, 57 передбачена відповідальність державних органів за втручання у здійснення власником його правочинності та за видання актів, що порушують права власників. У разі видання акта управління, що не відповідає чинному законодавству, чи в результаті дії якого порушуються права власника та інших осіб щодо володіння, користування чи розпорядження належним їм майном, такий акт визнається недійсним за позовом власника (інших осіб) до суду. Цьому відповідає конституційна норма (ст. 55) про право людини на оскарження в суді рішень органів державної влади, посадових і службових осіб. Тобто, кожний громадянин має право оскаржити в суді не лише індивідуальні, але й нормативно-правові акти органів виконавчої влади всіх рівнів – від районної державної адміністрації до Кабінету Міністрів України, якщо ці акти порушують права і свободи людини.

Для прикладу, в нашій країні збільшилося надходження до судів скарг, спричинених затвердженням державними органами, посадовими особами незаконних рішень, а також вчиненням протиправних дій, що порушують права громадян. Цю особливість національної практики слід підкреслити окремо, адже за європейською моделлю адміністративного права увага акцентується головним чином на порушеннях з боку індивідуальних актів.

Що стосується додержання законодавства державними органами, то в країнах Західної Європи функціонує вдосконалена впродовж десятиліть, а в деяких країнах протягом століть (Франція, Німеччина), система охорони прав у адміністративно-правовому порядку. Ця функція покладена на адміністративні суди, що є самостійними і незалежними органами судової влади. Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України компетенція адміністративних судів поширюється на спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктами владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності [19, с. 8].

Як бачимо, існує два способи скасування актів управління. При скасуванні внутрішніх актів переважає адміністративний (вертикальний) порядок. Акти зовнішньої дії підлягають скасуванню лише в судовому порядку, тобто за позовом.

Юридичні наслідки видання неправомірних актів включають не тільки їх припинення чи скасування. Анулюються, розпадаються і конкретні правовідносини, що утворилися внаслідок видання згодом скасованого акта. Скасовуються також акти, видані на виконання такого акта. Поновлюються у первісному стані стосунки майнового характеру: повернення грошей чи коштовностей, поновлення на роботі звільнених працівників, скасування накладених стягнень. Збитки, що сталися внаслідок дії незаконного акта, підлягають відшкодуванню за рахунок коштів відповідного державного органу. Крім матеріальних наслідків у зв'язку зі скасуванням актів управління, можуть настати й наслідки за моральну шкоду, завдану актом управління.

Глава 5.3

ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН ТА ЇХ РОЗГЛЯД ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Сьогодні важко уявити такий орган державної влади, якому б не доводилося вирішувати скарги чи заяви громадян. Людина звертається до органу влади або посадової особи письмово чи усно, сподіваючись, що її почують, прислухаються до її поради, пропозиції, критичних зауважень стосовно їхньої діяльності та будуть вжиті відповідні заходи для поліпшення роботи, вирішення питання, що порушується у зверненні.

Прийняття Конституції України поставило на порядок денний питання практичної реалізації наданого громадянам права (ст. 40) надсилати індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади та посадових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

З метою законодавчого врегулювання цієї конституційної норми 2 жовтня 1996 р. був прийнятий Закон України «Про звернення громадян», котрий регулює питання практичної реалізації конституційного права:

- вносити в органи державної влади, об'єднання громадян (відповідно до їх статуту) пропозиції щодо поліпшення їхньої діяльності;
- викривати недоліки в роботі;
- оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів.

Закон надає і забезпечує можливість: для подальшої демократизації управління державними і громадськими справами; для впливу громадян на поліпшення роботи органів державної влади, установ, організацій, підприємств незалежно від форм власності; для захисту своїх прав та законних інтересів.

Поняття «звернення громадян»

Поняття «звернення» іноді тлумачиться надто вільно і широко. Однак не на всі звернення поширюється дія Закону. Відповідно до Класифікатора звернень громадян [36] звернення бувають таких **видів**: *пропозиція (зауваження); заява (клопотання); скарга*.

Пропозиція – це звернення громадян, де висловлюється порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб. Тобто, такі пропозиції, що мають громадський інтерес і значення, а їх реалізація дає змогу вдосконалити суспільні відносини, впливати на них.

У зверненнях-зауваженнях висловлюються думки, міркування, судження щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, удосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших галузей, сфер діяльності держави і суспільства. Звернення-зауваження може містити й докір, закид, вказівку на помилки у роботі органів виконавчої влади, поведінку посадових, службових осіб тощо.

Заява – це, як правило, письмове звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки у діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Заява, що подається на ім'я офіційної особи, установи чи організації, оформлюється за певними правилами.

Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за собою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів і органів місцевого самоврядування, установ, організацій, об'єднань громадян, підприємств, посадових осіб.

Скарги займають найбільший відсоток серед звернень громадян. Це пояснюється не тільки глибокою економічною кризою, різким погіршенням становища громадян, низькою ефективністю діяльності органів виконавчої влади в усуненні негативних явищ у соціально-економічній сфері, але й невмінням, а іноді й небажанням державних службовців вислухати людину, глибоко вникнути у суть порушених нею питань, захистити її права та законні інтереси.

За типом звернення буває: *усним* – викладеним громадянином і записаним посадовою особою на особистому прийомі; *письмовим* – надісланим поштою або переданим громадянином до відповідного органу влади особисто чи через уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства; *телеграмою*.

За ознакою надходження: *первинне, повторне, дублетне, неодноразове, масове*.

За формою надходження: *поштою, на особистому прийомі, через уповноважену особу, через орган влади, через засоби масової інформації, від інших органів, установ, організацій*.

За суб'єктом звернення: *індивідуальне, колективне, анонімне*.

За результатами розгляду: *вирішено позитивно, відмовлено у задоволенні, дано роз'яснення, звернення, що повернуто авторові відповідно до статей 5 і 7 Закону України «Про звернення громадян», звернення, що пересилається за належністю відповідно до статті 7 Закону України «Про звернення громадян»*.

Якщо питання, щодо яких може бути подана пропозиція чи заява, законодавцем чітко не окреслені, то рішення, дії чи бездіяльність, на які громадянином може бути подана скарга, регламентовані статтею 4 Закону «Про звернення громадян». Вона дає вичерпний перелік рішень, дій чи бездіяльності, які можуть бути оскаржені у випадку, якщо:

- порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян);
- створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод;
- незаконно покладено на громадянина обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

Загальним правилом є те, що оскаржувальні рішення, дії чи бездіяльність мають бути в сфері управлінської діяльності, а також забороняється направляти скарги для розгляду тим органам і посадовим особам, дії, бездіяльність чи рішення яких оскаржуються.

Звернення (письмове чи усне) повинно відповідати вимогам, передбаченим Законом. Стаття 5 передбачає вимоги, що є обов'язковими для звернення, і їх недотримання тягне за собою правові наслідки, а саме: повернення звернення заявникові з відповідними роз'ясненнями протягом десяти днів з дня надходження. У випадку, коли воно надіслано не тому адресату, до чиєї компетенції належить вирішення порушених у ньому питань, воно у п'ятиденний термін пересилається за належністю відповід-

ному органу чи посадовій особі, про що повідомляється автору звернення. Разом з тим, Законом забороняється відмовляти у прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання громадянина, незнання мови звернення.

Зрозуміло, що оформлені належним чином і подані у встановленому порядку звернення підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду. Навпаки, письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого не можна встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає.

Не розглядаються повторні звернення одним і тим же органом від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті. У цьому випадку не має значення – задовольняє прийняте рішення заявника чи ні. Не підлягають розгляду звернення осіб, визнаних судом недієздатними.

Законом забороняється переслідувати громадян за критику у зверненнях органів державної влади, посадових осіб, а також у той чи інший спосіб примушувати будь-кого до подання власного чи підписання колективного звернення або участі в акціях на його підтримку. Забороняється також розголошувати відомості про автора звернення без його згоди.

Необхідно враховувати, що дія Закону «Про звернення громадян» охоплює не всі звернення. Зокрема, його сфера застосування не поширюється на категорії звернень (заяв і скарг) громадян, порядок розгляду яких встановлено відповідними статтями Кримінального та Цивільного процесуального кодексів, а також Кодексом законів про працю України. Не підлягають також розгляду звернення військовослужбовців, працівників органів внутрішніх справ і державної безпеки, що стосуються їх службової діяльності. Дія Закону не поширюється на розгляд скарг на рішення загальних зборів членів колективних сільськогосподарських підприємств, акціонерних товариств, юридичних осіб, створених на основі колективної власності, а також на рішення вищих державних органів, оскільки для таких звернень передбачено розгляд у судовому порядку.

Порядок, терміни подання і розгляду звернень

Законом встановлено порядок розгляду кожного з видів звернень-пропозицій (зауважень), заяв (клопотань) і скарг. Ті з них, авторами яких є Герої України, Герої Радянського Союзу, Герої Соціалістичної Праці, інваліди Великої Вітчизняної війни, повинні розглядатись особисто першими керівниками державних органів.

Посадові й службові особи зобов'язані об'єктивно і вчасно розглядати їх, перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства, забезпечувати їх виконання і обов'язково повідомляти громадян про наслідки розгляду звернень. Письмова відповідь дається за підписом керівника або особи, яка виконує його обов'язки.

Закон встановлює права громадянина у разі розгляду заяви чи скарги та обов'язки органів, посадових і службових осіб щодо розгляду заяв і скарг. Так, автор звернення має право:

- особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, а також брати участь у її перевірці;
- знайомитися з матеріалами перевірки;
- подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядав заяву чи скаргу;
- бути присутнім при розгляді заяви чи скарги;
- користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це повноваження у встановленому законом порядку;
- одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги;
- висловити усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду;
- вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень.

Знання громадянами своїх прав і вміле їх використання мають велике значення, оскільки це сприяє підвищенню ефективності розгляду звернень, запобіганню повторним зверненням, а також є засобом профілактики бездіяльності та порушень, які породжують звернення.

Органи державної влади, посадові й службові особи у межах своїх повноважень зобов'язані:

- об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги;
- на прохання громадянина запрошувати його на засідання органу, що розглядає заяву чи скаргу;
- скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, якщо вони не відповідають закону та іншим нормативним актам;
- невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій;
- виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням;
- забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання рішень, що прийняті за заявою чи скаргою;
- письмово повідомляти громадянина про результати перевірки і суть прийнятого рішення;
- вживати заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину внаслідок ущемлення його прав та законних інтересів;
- вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення;
- на прохання громадянина не пізніше як у місячний термін довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання автора звернення;
- при визнанні заяви чи скарги необґрунтованою роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення;

- не допускати безпідставної передачі заяв чи скарг іншим органам;
- особисто організовувати та перевіряти стан розгляду звернень, вживати заходів щодо усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи.

За необхідності розгляд звернень громадян покладається на посадову особу чи службовий підрозділ, спеціально уповноважений здійснювати цю роботу. Особисту відповідальність за стан діловодства за зверненнями громадян несуть керівники органів влади.

З метою вдосконалення роботи зі зверненнями громадян, усунення недоліків і причин, що породжують скарги, підвищення персональної відповідальності посадових осіб, які допускають формально-бюрократичне ставлення до розгляду звернень громадян, організації особистого їх прийому 19 березня 1997 р. був виданий Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення». Указ, зокрема, зобов'язує органи виконавчої влади регулярно проводити особистий прийом посадовими особами громадян за місцем їх праці та проживання, затвердити графіки прийому. Він проводиться у встановлені дні та години, зручний для громадян час. Графік прийому визначається керівниками. Інформація про порядок і графік особистого прийому громадян членами Кабінету Міністрів України публікується у газеті «Урядовий кур'єр», розміщується на Єдиному веб-порталі Уряду та у приймальні Кабінету Міністрів України в доступному для вільного огляду місці.

Усі звернення громадян на особистому прийомі реєструються. Якщо вони не підлягають негайному вирішенню, то розглядаються у тому ж порядку, що й письмове звернення. Ведення документації здійснюється відповідно до Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р.

Для ведення прийому відводиться відповідним чином обладнане місце. З урахуванням рішення, прийнятого під час особистого прийому, працівники відповідних служб та структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів опрацьовують проекти доручень і подають їх на розгляд відповідно Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністра та міністра. Відповідно за результатами розгляду звернень громадян надають відповідно до їх компетенції Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, Міністр Кабінету Міністрів та його заступники, керівники органів виконавчої влади, посадові особи, спеціально уповноважені виконувати таку роботу.

Звернення громадян розглядаються і вирішуються у термін не більш як один місяць від дня надходження, а ті, що не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, однак, не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний строк вирішити порушені у зверненні питання

неможливо, керівник відповідного органу або його заступник установлює необхідний термін для розгляду, про що повідомляється особі, яка його подала. При цьому загальний термін вирішення порушених у зверненні питань не може перевищувати сорока п'яти днів. Зазначений термін скорочено порівняно з двомісячним, що діяв раніше.

Ураховуючи особливу роль звернень громадян у забезпеченні постійного зв'язку між державою та громадянином, розв'язання життєво важливих проблем окремої людини і суспільства в цілому, реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина Президентом України 13 серпня 2002 р. видано Указ «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення». У ньому встановлюється, що забезпечення всебічного розгляду звернень громадян, порушених у них проблем, оперативне їх вирішення, задоволення законних прав та інтересів громадян є на сучасному етапі одним із пріоритетних завдань органів державної влади, відповідальним обов'язком їх посадових і службових осіб, фактором забезпечення суспільно-політичної та економічної стабільності в державі.

З цією метою керівникам органів державної влади необхідно здійснити докорінну перебудову роботи відповідних органів із зверненнями громадян, забезпечивши, зокрема:

- здійснення безперешкодного і регулярного, не рідше одного разу на місяць, особистого прийому громадян посадовими та службовими особами, в тому числі у позаробочий час за місцем роботи та проживання громадян, неухильне дотримання затверджених графіків їх особистого прийому, виділення спеціальних приміщень для прийому громадян та їх належне обладнання;

- розгляд не рідше ніж двічі на рік стану роботи зі зверненнями громадян на колегіях, засіданнях президій із запрошенням представників судів, органів прокуратури, інших державних органів, громадських організацій, засобів масової інформації;

- щорічну підготовку та опублікування аналітичних доповідей відповідних органів про стан роботи зі зверненнями громадян, систематичне оприлюднення через ЗМІ інформації відомостей про роботу зі зверненнями та вирішення порушених у них питань;

- посилення персональної відповідальності посадових та службових осіб за належну організацію даної роботи та результати вирішення порушених у зверненнях питань, беручи до уваги, що:

- рівень роботи посадових та службових осіб із зверненнями громадян має розглядатися як важливий критерій оцінки їх професійного рівня, відповідності займаній посаді, а також можливості просування таких осіб по службі;

- кожний факт невиконання порушених у зверненні обґрунтованих питань, які належать до компетенції відповідного органу, посадової чи службової особи, що призвело до повторного звернення чи звернення до органу вищого рівня, має глибоко аналізуватись і, в разі виявлення ознак тя-

ганини, формалізму та бюрократизму, мати наслідком невідворотне притягнення відповідних осіб до встановленої законом відповідальності.

Указом запроваджується з 2003 р. періодичне особисте звітування керівників центральних органів виконавчої влади, голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій перед Президентом України, голів районних державних адміністрацій перед головами обласних держадміністрацій з питань роботи зі зверненнями громадян. Запроваджується особистий прийом громадян Главою Секретаріату Президента України та його заступниками з питань, що мають особливе суспільне значення [35], а постановою Уряду «Про організацію особистого прийому громадян у Кабінеті Міністрів України» від 11 вересня 2003 р. – особистого прийому громадян членами Кабінету Міністрів України.

Контроль за дотриманням законодавства про звернення громадян

Контроль за дотриманням законодавства про звернення громадян відповідно до своїх повноважень здійснюють Верховна Рада і народні депутати України, Президент і Кабінет Міністрів, Уповноважений з прав людини Верховної Ради, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади щодо підпорядкованих їм підприємств, установ і організацій.

Керівники органів державної влади несуть персональну відповідальність за належне вирішення в межах своїх повноважень питань, порушених в адресованих їм зверненнях громадян, а також за вжиття ефективних заходів щодо запобігання виникненню підстав для обґрунтованих повторних звернень та звернень до органів вищого рівня.

Нагляд за дотриманням зазначеного законодавства покладено на органи прокуратури України. Прокурори у межах своїх повноважень вживають заходи до поновлення порушених прав, захисту законних інтересів громадян, притягнення порушників до відповідальності. Винні в порушенні Закону несуть цивільну, адміністративну чи кримінальну відповідальність, передбачену законодавством України.

Зазначимо, що у випадку задоволення скарги орган, посадова, службова особа, які прийняли неправомірне рішення щодо звернення громадянина, відшкодовують йому завдані матеріальні збитки, пов'язані з поданням і розглядом скарги, обґрунтовані витрати, понесені у зв'язку з виїздом для розгляду скарги на вимогу відповідного органу та втрачений на цей час заробіток. Громадянинові на його вимогу і в порядку, встановленому чинним законодавством, можуть бути відшкодовані й моральні збитки, спричинені неправомірними діями або рішенням органу чи посадової, службової особи під час розгляду скарги. Спори про стягнення витрат розглядаються в судовому порядку.

Передбачена також відповідальність громадян за подання звернень протиправного характеру. Тобто таких, що містять наклеп, образи, дискредитацію органів державної влади та їх посадових, службових осіб, керівників організацій, заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнечі та інші протиправні дії. Якщо громадянином у зверненні повідомлені завідомо неправдиві відомості, то за рішенням суду з нього можуть бути стягнуті витрати, зроблені у зв'язку з перевіркою такого звернення.

Загалом Конституція України, Закон України «Про звернення громадян», Укази Президента України «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення», «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення», «Про невідкладні заходи з удосконалення організації прийому громадян органами державної влади, органами місцевого самоврядування та посадовими і службовими особами цих органів» створили нормативно-правову базу такої важливої галузі суспільних відносин, як право громадянина на звернення, що є суттєвим кроком на шляху до демократизації державного управління. Ці акти мають стати настільними книгами керівників, посадових і службових осіб усіх рангів, які несуть персональну відповідальність за організацію прийому громадян і розгляду їх звернень.

Глава 5.4

СПЕЦИФІКА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

5.4.1. Види соціальної відповідальності

Надзвичайно важливим і актуальним питанням здійснення управлінської діяльності є проблема відповідальності в державному управлінні. Розпочате з набуттям Україною незалежності реформування її політичної системи, а відповідно, розвиток різноманітних форм самоуправління (саморегуляції), децентралізації управління змінюють правовий статус та компетенцію суб'єктів державного управління. Це, в свою чергу, впливає на форми державно-правового примусу і відповідальності в сфері державного управління у напрямі їхнього розширення, появи нових механізмів, що дають змогу застосовувати примус і відповідальність щодо безпосередніх учасників управлінських відносин через різноманітні демократичні механізми та інститути правової держави.

Сьогодні, однак, цю проблему слід розглядати, виходячи з реального стану, коли процес державного управління, вплив суб'єкта управління на його об'єкт все ще має переважно державно-владний характер. Форми цієї державно-владної діяльності різні: нормативно-правове регулювання, правозастосовна діяльність, організаційно-правова діяльність тощо. Слід

зазначити, що незалежно від того, має ця діяльність правову форму чи ні, вона є державно-владною і включає державний примус.

Характер і обсяг правового регулювання у сфері державного управління є традиційним предметом досліджень, будучи досить спірним питанням у науці. Це сталося внаслідок поділу відповідальності на «позитивну» і «негативну». Такий розподіл був не випадковим в умовах адміністративно-командної радянської системи і призвів до того, що у відносинах, пов'язаних із владою та управлінням, було втрачено сутнісну парадигму будь-якої відповідальності.

У сучасних умовах державотворення на суб'єкт управління покладається відповідальність за всі несприятливі наслідки, викликані неправовим або невмілим використанням владних повноважень. Саме такий підхід є однією з умов ефективної діяльності публічної адміністрації, а відповідно, – й політичної стабільності в державі. Як засвідчує практика, основний акцент робиться на правах органів виконавчої влади, посадових, службових осіб, і не завжди достатньо виокремлюється відповідальність за помилкові рішення і дії, бездіяльність. Це призводить до вкрай негативних наслідків у здійсненні державного управління.

Актуальність цієї проблеми зростає з огляду на основоположні конституційні положення, викладені, зокрема, у ст. 19 Конституції України. Оскільки йдеться про відповідальність органів державної влади, посадових і службових осіб, наділених владними повноваженнями, видається доцільним вживання поняття «публічно-правова відповідальність». Тобто, якщо брати механізм юридичної відповідальності в цілому, то в нашому випадку йдеться про його державно-правовий склад, його відображення у Конституції та законах у сфері державного управління. Як зазначається у літературі: «У найбільш загальному вигляді відповідальність у 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» [13, с. 156].

У державному управлінні виділяють такі види відповідальності: **конституційна, політична, юридична та моральна.**

Конституційна відповідальність

Українська теорія права виділяє ще **конституційну відповідальність – політико-правову відповідальність, що застосовується до державних органів чи вищих посадових осіб держави за конституційні правопорушення і виявляється в особливо негативних наслідках для суб'єкта конституційного правопорушення.** Конституційне правопорушення можна визначити як протиправні винні діяння органів влади або інших суб'єктів, які посягають на форму правління, державний устрій та порядок утворення органів держави, конституційні права громадян [12]. Формами конституцій-

ної відповідальності є: скасування або призупинення дії антиконституційного (неконституційного) акта; усунення з поста в порядку імпічменту; офіційне визнання роботи державних органів, вищих посадових осіб незадовільною; дострокове припинення повноважень, розформування вищим органом державної влади підпорядкованого органу. Наслідком конституційної відповідальності є відставка прем'єр-міністра, уряду, окремого міністра, імпічмент глави держави, розпуск парламенту.

Однією з форм конституційної відповідальності є *парламентська відповідальність уряду* – конституційно-правова відповідальність уряду та його членів перед парламентом за політику, яку вони проводять. Парламентська відповідальність уряду перед законодавчим органом має місце за парламентської та змішаної форми державного правління. Як зазначається у літературі, парламентська відповідальність уряду має подвійну природу – політичну й конституційно-правову. Політичним є зміст такої відповідальності: парламент висловлює недовіру політичному курсові, що проводить уряд. Однак, підставою для настання такої відповідальності є юридичний факт прийняття парламентом відповідного рішення, що настає за нормативно (найчастіше конституційною) визначеною процедурою [28, с. 211].

Аналізуючи поняття конституційно-правової відповідальності, іноді до її особливостей відносять те, що вона може мати місце за умов, коли норми права взагалі не порушуються. У таких випадках відповідальність пов'язується з тими діями, котрі розцінюються як негативні в політичному плані.

Конституційна відповідальність щодо публічної служби включає в себе такі заходи примусу, як дострокове припинення депутатських повноважень, звільнення з виборної посади, інше усунення від виконання функцій держави, заборона займати посади в державних органах та їх апараті та заборона балотуватися у депутати або на виборні посади в державні органи. Оскільки ці специфічні заходи державного примусу базуються на конституційних положеннях щодо засад функціонування конституційних органів публічної влади та здійснення державної служби і не підпадають під жодний інший вид відповідальності, їх запропоновано об'єднувати поняттям «конституційна відповідальність» [22, с. 141]. Водночас за своїм змістом деякі з них мають подібність з відповідними адміністративним стягненнями та кримінальними покараннями. Так, заборона займати посади в державних органах та їх апараті нагадує такий вид адміністративного стягнення, як позбавлення спеціального права, наданого громадянину, та такий вид кримінального покарання, як позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Політична відповідальність

В умовах демократично організованого суспільства чільне місце у системі відповідальності за здійснення державної влади посідає *політична відповідальність*, що настає за неспроможність органів державної влади та посадових осіб розробляти та втілювати в життя політику, яка відобра-

жає прогресивні напрями розвитку суспільства, максимально корисні для блага людей. Цей вид відповідальності є новим явищем у сфері виконавчої влади, а тому – найменш розроблений у науці.

Суб'єктом політичної відповідальності є ті носії виконавчої влади, які реально визначають зміст державно-управлінської діяльності [23]. В Україні політична відповідальність застосовується щодо Кабінету Міністрів та його членів, які мають статус політичного діяча.

Політична відповідальність уряду перед парламентом реалізується переважно у двох процедурних формах: вотум недовіри та відмова у довірі. В одних країнах уряд відповідальний перед обома палатами парламенту, в інших – тільки перед нижньою палатою. Політична відповідальність уряду перед главою держави має місце у формі відправлення у відставку уряду чи усунення з посади окремого міністра. Конституцією України встановлено подвійну політичну відповідальність уряду: Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України (ст. 113). Верховна Рада України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України (ст. 87). Прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Уряду має наслідком його відставку (ст. 115).

Міжнародна політична практика передбачає як **солідарну (колективну)** відповідальність уряду, так й **індивідуальну** відповідальність його членів. Члени Кабінету Міністрів забезпечують єдність Уряду та несуть відповідно до закону солідарну відповідальність за результати діяльності Кабміну як колегіального органу виконавчої влади і особисто несуть політичну відповідальність за стан справ у дорученій сфері державного управління [37, с. 7].

Солідарна відповідальність – фундаментальний принцип урядової діяльності, спільна і рівна політична відповідальність кожного члена уряду перед парламентом, за якої висловлення законодавчим органом вотуму недовіри одному з членів уряду тягне за собою відставку всього уряду. Солідарна відповідальність існує в країнах з парламентськими формами правління як конституційно-правовий інститут чи неписане правило. Вона сприяє функціонуванню уряду як єдиної команди. Члени уряду не можуть діяти всупереч позиції уряду, оприлюднювати без згоди голови уряду будь-яку інформацію про перебіг засідання уряду та оцінку позицій, що висловлюються членами уряду на засіданнях. За такої відповідальності міністр, не згодний з урядовою політикою або діями глави уряду, зобов'язаний подати у відставку.

Прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України має наслідком відставку Уряду. Прийняття Верховною Радою України рішення про відставку Прем'єр-міністра України має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України.

Згідно зі ст. 87 Конституції, питання про політичну відповідальність Кабінету Міністрів не може розглядатися Верховною Радою більше

одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Уряду.

Індивідуальна політична відповідальність – вид відповідальності, наслідком якої може бути звільнення членів уряду з посади у будь-який момент парламентом. Водночас кожен член уряду має право з політичних чи особистих мотивів заявити парламенту про свою відставку. Британський вчений А. Дісней у 1959 р. сформулював таку залежність: міністри відповідають перед громадськістю через парламент (або перед парламентом за процедурами парламентської відповідальності уряду) за власні рішення та діяльність очолюваних міністерств. Державні службовці відповідальні лише перед своїм політичними керівниками (міністрами). Схожою є й доктрина індивідуальної відповідальності Карлтона, що виходить з двох припущень: міністр «делегує» свою владу бюрократії, а отже, відповідальний за її роботу [28, с. 58].

Політична відповідальність уряду є важливим фактором підтримки ефективності та легітимності його роботи. У першому випадку вона слугує стимулом для належної діяльності та недопущення зловживань (під загрозою відставки), у другому – є індикатором підтримки уряду (його політики) парламентською більшістю [27].

Слід зазначити, що політична відповідальність має суттєві відмінності від юридичної, адже вона є значно суб'єктивізована й відносна, оскільки немає абсолютних і формалізованих критеріїв оцінки стану державного управління на тому чи іншому етапі розвитку суспільства і в тих чи інших умовах [23].

Моральна відповідальність

Ще одним видом соціальної відповідальності у державному управлінні є **моральна** відповідальність державних службовців, що настає за моральні проступки. Моральна відповідальність у сфері державного управління виходить із загальних моральних принципів та норм стосовно специфічних особливостей професії державного службовця. Вони пов'язані з **етичним аспектом** праці держслужбовців, які є учасниками непростих взаємовідносин з колегами, підлеглими, керівництвом. Етика і моральна відповідальність є взаємозалежними, нерозривними категоріями. Адже, коли порушуються етичні норми, втілені у правових актах, неетична поведінка отримує суспільний резонанс. А оскільки це стосується державної служби, то такі вчинки посадових осіб відразу зумовлюють гостру публічну реакцію та відповідні юридичні наслідки [16]. Про роль етики у сфері державної служби свідчить унормовані у ст. 5 Закону «Про державну службу» вимоги до державного службовця, наведені у главі 4.5.

Наведне окреслює лише найсуттєвіші моральні аспекти функціонування інституту держслужби. Адже у законодавчому порядку важко відобразити всю багатогранність управлінської діяльності, у процесі якої мо-

жуть виникати конфлікти, різноманітні проблеми, викликані *управлінськими патологіями* – недоліками у державному управлінні, що набули хронічного характеру внаслідок низької управлінської культури та пов'язані з моральним аспектом поведінки державних службовців. Найпоширенішими та суттєвими за негативними наслідками є такі: невідповідність обійманим посадам, інакше кажучи, неспроможність посадових осіб і службовців виконувати закріплені за ними функції; формування управлінських рішень відповідно до очікувань вищестоящих керівників або певних сил (лобіювання); зростання без розвитку як наслідок нездатності до змін, неприйняття очікуваних нововведень або невміння їх здійснювати; втрата керованості внаслідок погіршення відносин з підлеглими, надмірної їх чисельності; перевантаження службовців великим обсягом функцій, завдань та інформації; слабка мотивація праці персоналу; посилення розбіжностей між формальною та неформальною структурами організації; відчуження працівників від прийняття та реалізації рішень, утрата в їх діяльності творчості. Ці проблеми не дістали адекватного вирішення, а тому їх усунення слід розглядати як суттєвий резерв підвищення ефективності органів виконавчої влади.

У країнах Заходу склалася доволі стійка система інструментів, спрямованих на вдосконалення морального клімату публічної служби. Одним з них є етичні кодекси (кодекси поведінки держслужбовців). Зокрема, у США діють «Стандарти етичної поведінки для службовців виконавчої гілки влади». У цій країні вже більше вісімнадцяти років функціонує спеціальний орган – Офіс з урядової етики. Одним з основних його завдань є забезпечення дотримання службовцями встановлених етичних стандартів (правил поведінки), а також – формування впевненості суспільства у тому, що чиновники здійснюють свої повноваження на принципах чесності та неупередженості [48].

Рада Європи в 2000 р. прийняла Модельний кодекс поведінки публічних посадових осіб. Цей кодекс є системою моральних норм, обов'язків і вимог доброчесної службової поведінки посадових осіб органів публічної влади, побудованих на моральних загальноприйнятих принципах і нормах суспільства і держави. Ураховуючи те, що в Кодексі зібрані і систематизовані громадські вимоги до моральності державних службовців, він:

- слугує основою формування змісту належної моралі в сфері державної служби;
- спрямований допомогти держслужбовцю правильно орієнтуватися в складних моральних колізіях, ситуаціях, зумовлених специфікою його роботи;
- є важливим критерієм для визначення професійної придатності людини до роботи в сфері державної служби;
- є інструментом громадського контролю за моральністю державних службовців.

В Україні моральна відповідальність ґрунтується як на нормах права – ст. 56 Конституції України, ст. 152 КЗпПУ, статтях 5, 11, 12, 14, 30, 31

Закону про державну службу, Загальних правилах поведінки державних службовців – так і нормах моралі (без їх відповідного формального оформлення) [13, с. 94].

Суб'єктом застосування заходів моральної відповідальності є колектив державного органу чи колектив його структурного підрозділу, в якому працює державний службовець. Сутністю застосування моральної відповідальності є осуд з боку колективу працівників органів державної влади, які порушили етику поведінки державного службовця, що не тягне за собою формального оформлення та негативних наслідків формального характеру.

5.4.2. Юридична відповідальність

Важливим видом соціальної відповідальності у державному управлінні є **юридична** відповідальність – необхідний в сучасних умовах засіб забезпечення нормального життя суспільства та його реакції на порушення життєво важливих суспільних відносин. Вона полягає у відповідальності за протиправні винні діяння органів влади або інших суб'єктів управління, вчинення правопорушень і за порушення конкретних норм правових актів, здійснюється в певних процесуальних формах уповноваженими органами (посадовими особами) державної влади. Юридична відповідальність забезпечується державним та локальним примусом за невиконання вимог, передбачених нормами права.

Значний інтерес у науці викликає проблема класифікації юридичної відповідальності. Деякі автори розрізняють відповідальність за видами правопорушень і за характером застосовуваних санкцій. Так, О. Лейст виділяє персональну й колективну відповідальність, розрізняючи її за суб'єктом правопорушення. За характером порушення він розділяє «відповідальність за вину» і «відповідальність без вини», за способом її виникнення і здійснення – відповідальність, що виникає безпосередньо із закону внаслідок правопорушення, і ту, що виникає на основі закону [20].

Деякі автори класифікують види юридичної відповідальності за матеріальною ознакою. Така точка зору пояснюється тим, що зміст юридичної відповідальності визначає її галузеву належність. Матеріальна ознака, як сукупне поняття, охоплює ряд елементів, які відрізняють один вид правової відповідальності від іншого. До таких елементів належать: характер застосовуваних санкцій, міра державного осуду, першочерговість виконуваних завдань, сфера дії. Всі ці елементи впливають зі змісту правової відповідальності, а тому матеріальна ознака є провідною і за своєю суттю відрізняється від процесуальних класифікаційних підходів, базуючись на матеріальному критерії класифікації. Виділяють ще такі види юридичної відповідальності: кримінальну, адміністративну, дисциплінарну, цивільну, відміну незаконних актів і рішень державних органів, а також громадських організацій та їх органів [11].

Отже, до видів правової відповідальності органу виконавчої влади належить скасування його незаконних рішень, у цьому разі – будь-яких актів органів виконавчої влади. Така відповідальність настає, коли виданий акт або рішення суперечать закону чи іншому нормативно-правовому акту, наділеному значною юридичною силою. Це пояснюється тим, що видання незаконних актів може викликати шкідливі для різноманітних суспільних відносин наслідки.

При цьому скасування незаконних актів і рішень навряд чи можна визнати самостійним видом юридичної відповідальності. Адже юридична відповідальність – це врегульовані нормами права відносини між державою і правопорушником, що пов'язані з державним осудом і застосуванням до винуватця заходів державного примусу, тоді як скасування незаконних актів і рішень з правопорушенням може бути й не пов'язана. Видання таких актів може бути наслідком недостатнього вивчення конкретних питань, незнанням законодавства та з інших причин. У такому разі скасування незаконного акта є лише поновленням законності, а не мірою відповідальності.

З іншого боку, видання незаконних актів може бути наслідком вчинення правопорушення конкретною посадовою, службовою особою, що виражається у зловживанні службовим становищем, халатному ставленні до посадових обов'язків та інших негативних дій. Тут юридична відповідальність застосовується до конкретного суб'єкта, який вчинив правопорушення, тобто відбувається безпосередній вплив на особу правопорушника, до якого, залежно від ступеня суспільної небезпеки правопорушення, може бути застосовано й конкретний вид такої відповідальності (цивільної, адміністративної, кримінальної).

Крім того, в окремих випадках посадові особи органів виконавчої влади можуть нести цивільно-правову відповідальність, передбачену ст. 56 Конституції України, у якій зазначається, що громадяни мають право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень.

У науці управління відповідальність за якість управління пов'язують, насамперед, з системою управління та її органами, однак законодавча практика пов'язує конкретні форми відповідальності, в основному, з посадовою особою. Зарубіжна теорія і практика надають цій проблемі значну увагу, виходячи з принципів і особливостей власної правової системи. Розмежування відповідальності органу державної влади і посадової особи визначається межами наданої компетенції. За діями посадової особи, здійсненими нею поза рамками компетенції, орган влади не повинен нести відповідальність.

Механізм персоніфікації відповідальності сприяє посиленню відповідальності посадових, службових осіб, а відповідно, збільшенню прав

громадян у державному управлінні. Важлива роль у закріпленні такого положення відводиться судовому контролю, для ефективного здійснення якого необхідне чітке правове закріплення посадових обов'язків, що покладені на посадову, службову особу. Закони України «Про державну службу» та «Про боротьбу з корупцією» визначили методи забезпечення виконання державними службовцями покладених на них обов'язків, а також обмеження, пов'язані з проходженням державної служби.

Відповідно до загальної теорії, для кожної галузі права за відповідне правопорушення (тобто порушення властивих їй правових норм) встановлюється свій вид юридичної відповідальності – закріплений у законодавстві юридичний обов'язок правопорушника зазнати примусового позбавлення певних цінностей, що йому належали, певних благ особистого, майнового або організаційного характеру. Наприклад, згідно зі ст. 121 Бюджетного кодексу України до осіб, винних у порушенні бюджетного законодавства, застосовується цивільна, дисциплінарна, адміністративна або кримінальна відповідальність [6, с. 12].

Стаття 38 Закону «Про державну службу» встановлює, що особи, винні у порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із чинним законодавством. До державних службовців застосовуються такі види юридичної відповідальності:

- матеріальна (статті 130, 133 Кодексу законів про працю України);
- дисциплінарна (ст. 14 Закону України «Про державну службу»);
- адміністративна і кримінальна (ст. 16 Закону «Про державну службу», Закон «Про боротьбу з корупцією»), а також про звільнення з державної служби за порушення Присяги державного службовця (п. 6 ст. 30 Закону «Про державну службу») [32].

Отже, у державному управлінні існують такі види юридичної відповідальності: *дисциплінарна, адміністративна, цивільно-правова, кримінальна.*

Дисциплінарна відповідальність

За невиконання службових обов'язків, визначених законодавством про державну службу, посадовою інструкцією, а також порушення норм професійної етики державний службовець несе дисциплінарну відповідальність. **Дисциплінарна відповідальність – вид юридичної відповідальності у державному управлінні, що настає у разі порушення державним службовцем обов'язків додержання дисципліни праці, правил внутрішнього розпорядку органу державної влади, за невиконання або недостатнє виконання службових обов'язків.**

Законодавство не має вичерпного переліку дисциплінарних проступків, однак дисциплінарна відповідальність настає внаслідок порушення державним службовцем обов'язків додержання дисципліни праці, правил внутрішнього розпорядку органу державної влади за невиконання або

недостатнє виконання службових обов'язків, порушення посадової інструкції, професійно-кваліфікаційної характеристики, статуту, положення тощо. Таким чином, ця відповідальність у сфері державного управління пов'язана з наявністю трудових відносин, розрахована на осіб, які перебувають на державній службі. Дисциплінарну відповідальність передбачено за порушення Загальних правил поведінки державного службовця.

Аналіз літератури з досліджуваної проблеми дав можливість виокремити такі *характерні ознаки* дисциплінарної відповідальності:

- правовою підставою притягнення працівника до цієї відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку;

- за порушення трудової дисципліни застосовуються особливі санкції, що накладаються керівником або уповноваженим ним органом безпосередньо під час виявлення проступку, але не пізніше одного місяця від дня його виявлення;

- у правовідносинах щодо дисциплінарної відповідальності беруть участь два суб'єкти: суб'єкт відповідальності та суб'єкт дисциплінарної влади, яку щодо працівника має керівник, тому що працівник несе дисциплінарну відповідальність саме перед ним, а не перед державним органом, як це має місце при адміністративній та кримінальній відповідальності [14, с. 65].

Підставою дисциплінарної відповідальності є порушення трудових обов'язків, закріплених нормами трудового права, зокрема дотримання внутрішнього трудового розпорядку органу влади, а також **дисциплінарний проступок** (порушення службової дисципліни) – протиправне, винне (умисне чи необережне) діяння (дія чи бездіяльність), що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх службових обов'язків, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення. До дисциплінарних проступків можна віднести такі: порушення Присяги державного службовця; вияв неповаги до честі та гідності людини, державних символів; дії, що принижують гідність людини та шкодять авторитету держслужби; невиконання або неналежне виконання своїх службових обов'язків; перевищення службових повноважень; використання своїх повноважень у власних інтересах або в інтересах інших осіб; недотримання правил внутрішнього розпорядку органу влади; спричинення державним службовцем під час виконання службових обов'язків майнової шкоди органу влади, юридичним та фізичним особам тощо.

Дисциплінарна відповідальність розмежовується на **загальну** та **спеціальну**. Перша настає на підставі норм Кодексу законів про працю і правил внутрішнього трудового розпорядку (догана та звільнення). Спеціальна:

- а) встановлена для вузького кола працівників;

- б) її суб'єктом є працівник, який несе дисциплінарну відповідальність за спеціальними нормативно-правовими актами: законами, статутами, положеннями;

в) передбачає застосування специфічних заходів дисциплінарного впливу [14, с. 66].

Встановлення спеціальної дисциплінарної відповідальності зумовлено такими двома чинниками: по-перше, специфікою трудових функцій, що виконують працівники; по-друге, особливо тяжкими наслідками, що можуть виникати у результаті невиконання чи неналежного виконання покладених на них трудових обов'язків [43, с. 230]. Найхарактернішими *рисами* цієї відповідальності є такі: обмежена сфера та коло суб'єктів її застосування; специфічні заходи дисциплінарного впливу (як правило, більш жорсткі стягнення); визначене коло суб'єктів, що можуть її застосовувати; особливий порядок накладення та оскарження дисциплінарних стягнень; наявність спеціальних нормативних актів [15, с. 192]. Зокрема, правовою базою спеціальної дисциплінарної відповідальності є: закони, положення про орган державної влади, регламенти діяльності органу (установи), типові професійно-кваліфікаційні характеристики посад державних службовців, посадові положення та інструкції, статuti та спеціальні положення про дисципліну працівників спеціалізованих видів державної служби (начальницького складу Збройних Сил, Служби безпеки, внутрішніх справ, митної служби, прокуратури тощо). Наприклад, сутність службової дисципліни, права та обов'язки посадових осіб митної служби України щодо забезпечення та додержання дисципліни визначається Дисциплінарним статутом митної служби України.

Таким чином, **спеціальна дисциплінарна відповідальність** – це окремий вид дисциплінарної відповідальності чітко визначених суб'єктів, які за вчинений дисциплінарний проступок можуть залучатися у межах спеціальних нормативних актів до більш жорстких заходів дисциплінарного впливу з особливим порядком накладення та оскарження дисциплінарних стягнень [14, с. 67].

Спеціальна дисциплінарна відповідальність передбачає *дисциплінарні стягнення*, які за своїм змістом можуть бути поділені на такі три групи:

а) заходи морально-правового характеру – догана, попередження про неповну службову відповідність;

б) заходи матеріально-правового характеру – затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або призначенні на вищу посаду, зменшення розміру чи зняття премій, надбавок за високі досягнення у праці й виконання особливо важливої роботи, інших надбавок і доплат, установлених статтею 33 Закону «Про державну службу»;

в) припинення державної служби.

До державного службовця згідно зі ст. 14 Закону «Про державну службу» дисциплінарні стягнення застосовуються за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби, а також за вчинок, який ганьбить його як державного службовця або дискредитує державний орган, у якому він працює.

Крім загальних підстав припинення державної служби за вчинення дисциплінарного порушення, передбачених Кодексом законів про працю України, Закон «Про державну службу» (ст. 30. Підстави припинення державної служби) встановлює щодо державних службовців специфічні підстави. Зокрема, дисциплінарна відповідальність за вчинення корупційних діянь полягає у звільненні особи, уповноваженої на виконання функцій держави, з посади чи іншому усуненні її від виконання функцій держави. Таке звільнення здійснюється на основі постанови суду про притягнення особи до відповідальності. На підставі п. 2 ч. 1 ст. 30 Закону «Про державну службу» держслужбовець звільняється у разі недотримання ним пов'язаних з проходженням служби вимог, передбачених ст. 16 зазначеного Закону. Відповідно до ст. 16 цього Закону держслужбовець не має права вчиняти дії, передбачені статтями 1 і 5 Закону «Про боротьбу з корупцією». Порушення вимог фінансового контролю (неподання або подання неправдивих відомостей щодо доходів держслужбовця) передбачає як самостійну підставу припинення державної служби.

Згідно з Дисциплінарним статутом митної служби України за вчинення дисциплінарного правопорушення до посадових осіб митної служби можуть бути застосовані такі види дисциплінарних стягнень: зауваження, догана, затримання на період до одного року присвоєння чергового спеціального звання, пониження у спеціальному званні на один ступінь, попередження про неповну службову відповідність, звільнення з митного органу [33, с. 11]. Ще ширшим є перелік дисциплінарних стягнень у Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ. Окрім тих, що застосовуються щодо посадових осіб митної служби, є такі: усне зауваження, сувора догана, звільнення з посади – у цілому перелік складається з восьми пунктів [34, с. 20].

Особливість спеціальної дисциплінарної відповідальності державних службовців полягає в тому, що відносно них можуть застосовуватися такі *заходи дисциплінарного впливу*:

- попередження про неповну службову відповідність;
- затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду.

Особливим заходом спеціальної дисциплінарної відповідальності державних службовців згідно зі ст. 22 Закону «Про державну службу» є відсторонення їх від виконання поноважень за посадою та проведення службового розслідування у разі невиконання службових обов'язків, що призвело до людських жертв або заподіяло значної матеріальної чи моральної шкоди громадянину, державі, підприємству, установі.

Адміністративна відповідальність

Адміністративна відповідальність – вид юридичної відповідальності у державному управлінні, що настає за невиконання або неналежне виконання державними службовцями своїх обов'язків, тобто за здійснення адміністративного правопорушення. Такі характерні

особливості адміністративного правопорушення, як суспільна небезпека, протиправність, винність є складовими адміністративної відповідальності.

Об'єктом адміністративного правопорушення виступають суспільні відносини, що складаються у сфері адміністративно-організаційної діяльності та порядку управління, регулюються адміністративним правом, а також нормами інших галузей права (трудового, цивільного, фінансового, земельного та ін.). Об'єктом посягання адміністративного правопорушення може бути й сама людина, її здоров'я, честь і гідність.

Залежно від об'єкта посягання адміністративні правопорушення поділяються на різні види, перелік яких містить Особлива частина Кодексу України про адміністративні правопорушення: правопорушення проти особи, прав і свобод громадян; порушення санітарно-гігієнічних норм і санітарно-протиепідемічних правил і норм; правопорушення в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів; порушення проти власності, порушення законодавства про бюджетну систему. Так, за використання бюджетних коштів у супереч їх цільовому призначенню або недотримання порядку проведення операцій з бюджетними коштами, як це встановлено чинним бюджетним законодавством, тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від тридцяти до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Особливість підстав адміністративної відповідальності посадових і службових осіб полягає в тому, що вони несуть таку відповідальність за порушення встановлених загальнообов'язкових правил своїми власними діями, у тому числі неправомірними вказівками, виконуючи які, їхні підлеглі, інші працівники порушують встановлені правила. Крім того, посадові особи можуть нести адміністративну відповідальність і за невжиття заходів щодо забезпечення виконання правил іншими особами, якщо забезпечення їх дотримання входить до кола їх службових обов'язків. У такому разі йдеться про проступки, вчинені з власної вини та з вини, пов'язаної зі службовою діяльністю. До останнього випадку може застосовуватись й подвійна відповідальність – адміністративна та цивільна, адміністративна і дисциплінарна – за одне й те саме порушення.

Стаття 7 Закону «Про боротьбу з корупцією» передбачає, що особи, які вчинили корупційні діяння, якщо в їх діях не міститься склад злочину, притягаються до адміністративної відповідальності у виді штрафу.

Порушення державним службовцем вимог декларування доходів тягне за собою відповідальність згідно зі ст. 9 Закону «Про боротьбу з корупцією». Зокрема, неподання або подання неповних чи неправдивих відомостей про доходи й зобов'язання фінансового характеру тягне за собою адміністративну відповідальність у виді штрафу від п'ятнадцяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і звільнення з посади чи інше усунення від виконання державних функцій, а також є підставою для відмови у призначенні на посаду та позбавлення права балотуватися в депутати або на виборні посади в державні органи.

Неподання або невчасне подання державним службовцем повідомлення про відкриття валютного рахунка в іноземному банку тягне за собою адміністративну відповідальність у виді штрафу від п'ятнадцяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і звільнення з посади чи інше усунення від виконання державних функцій.

Адміністративна відповідальність настає за порушення законодавства про бюджету систему України. Так, відповідно до Кодексу про адміністративні правопорушення, використання бюджетних коштів у супереччя їх цільовому призначенню або недотримання порядку проведення операцій з бюджетними коштами, як це встановлено чинним бюджетним законодавством, тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від тридцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за вчинення нею корупційного діяння є підставою для застосування до нього стягнення у виді звільнення з посади чи іншого усунення від виконання функцій держави та встановлення для нього відповідної заборони щодо подальшого перебування на певних посадах. Підставою для цього є наявність постанови суду про притягнення держслужбовця до адміністративної відповідальності, що у триденний термін направляється судом відповідному органу влади для прийняття зазначених рішень.

Цивільно-правова відповідальність

Цивільно-правова відповідальність – вид юридичної відповідальності у державному управлінні, що полягає у передбачених законодавством засобах примусового впливу на порушника цивільних прав і обов'язків шляхом застосування до нього цивільно-правових санкцій, які тягнуть за собою не вигідні майнові наслідки, що проявляються в позбавленні його певних прав або покладенні на нього додаткових обов'язків.

Цивільним кодексом України одним із способів захисту цивільних прав та інтересів передбачено визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб (глава 3). При цьому законодавець розмежовує поняття «правовий акт індивідуальної дії» та «нормативно-правовий акт органу» (ст. 20).

Відповідальність за шкоду, завдану діями посадової чи службової особи у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності, полягає в обов'язковому відшкодуванні збитків, спричинених неправильними службовими діями (бездіяльністю) зазначених осіб у сфері державного управління, органом державної влади від імені, за дорученням яких посадова чи службова особа вчиняє службові дії в межах наданої компетенції. Цей обов'язок відповідальності державного органу за дії свого представника впливає з того, що посадова, службова особа наділена часткою компетенції відповід-

ного органу (владне повноваження), тому останній має здійснювати контрольну функцію за діями своїх працівників та забезпечувати їх матеріальне стимулювання.

До службових дій, які слід кваліфікувати як неправильні (неправомірні, незаконні) і якими завдано шкоди, є:

- невиконання службових обов'язків (або неналежне їх виконання);
- виконання цих обов'язків неналежним чином (помилкові рішення);
- перевищення службових повноважень;
- зловживання такими повноваженнями [18, с. 65].

Слід зазначити, що відповідальність за шкоду, завдану посадовою особою, орган державної влади повинен нести, якщо такі юридично значущі дії пов'язані зі службовою діяльністю своєї посадової особи в рамках наданої йому компетенції. Виходячи з цього принципу, у випадках, коли конкретна посадова особа не може відповідати в суді (наприклад, у зв'язку з її звільненням, переходом на іншу роботу тощо), за його неправомірні дії несе відповідальність орган державної влади.

Коли ж шкода, завдана посадовою особою внаслідок дій, що не пов'язані з виконанням службових обов'язків (навіть і в робочий час), вона відшкодовується не органом державної влади, а безпосередньо винуватою особою. Державний орган також не несе відповідальності за так звані «особисті акти» службових осіб. Адже державний службовець, який має бути виконавцем державної волі, є звичайною людиною, яка, реалізуючи надані повноваження, проявляє свої суб'єктивні риси (громадянську позицію, ідеологічну заангажованість, загальну культуру, симпатії, антипатії, емоції тощо). Звідси, службові дії можуть нести на собі відповідні негативні наслідки. Орган державної влади, який відшкодував збитки потерпілій особі, має право звернутися до суду з регресним позовом до службової особи, яка є винуватою в заподіяній шкоді.

Крім того, згідно зі ст. 13 Закону «Про боротьбу з корупцією» збитки, заподіяні державі, органу влади незаконним використанням приміщень, засобів транспорту і зв'язку, іншого державного майна або коштів, підлягають відшкодуванню винними особами, уповноваженими на виконання функцій держави, на загальних підставах і умовах матеріальної відповідальності працівників. У такому разі державні службовці несуть матеріальну відповідальність, що є основним правовим засобом відновлення майнових утрат, понесених з їхньої вини. Матеріальну відповідальність службовець може нести лише за наявності таких умов:

- а) протиправність вчиненого ним діяння, виражена в порушенні трудових обов'язків, передбачених законодавством;
- б) винуватість, тобто вчинення діяння умисно або через необережність;
- в) наявність причинного зв'язку між протиправною поведінкою службовця і майновою шкодою [22, с. 198].

У ч. 2 ст. 13 Закону «Про боротьбу з корупцією» передбачені два способи усунення наслідків корупційного діяння:

1) добровільне повернення незаконно отриманих держслужбовцем кредитів, позичок, цінних паперів, нерухомості та іншого майна чи їхньої вартості;

2) стягнення (вилучення) їх у дохід держави в судовому порядку за заявою прокурора.

Звільняються від юридичної відповідальності службовці органів державної влади, які заподіяли шкоду правам, свободам громадян, інтересам держави під час здійснення службових повноважень, перебуваючи в стані надзвичайних ситуацій, стихійного лиха, необхідної оборони, крайньої необхідності або професійного ризику.

Кримінальна відповідальність

Окрім розглянутих вище видів юридичної відповідальності у сфері державного управління застосовується ще один вид юридичної відповідальності, що передбачає найбільш суворі заходи покарання. **Кримінальна відповідальність – вид юридичної відповідальності у державному управлінні, яка настає за так звані службові злочини, які за характером та проявом порушень поділяються на три види:**

а) порушення повноважень: невиконання (неналежне виконання) повноважень (недбалість, бездіяльність);

б) перевищення повноважень: вчинення службовою особою акту, на який вона не мала законної влади, вихід за межі такої або недотримання відомих форм, процедур (одноосібне вирішення справи, яка повинна вирішуватися колегіально, або вчинення дій, які ніхто не має права здійснювати чи дозволяти тощо);

в) вчинення акту, що входить до повноважень, але з метою, яку не передбачає закон (зловживання владою або службовим становищем, хабарництво, службове підроблення) [7, с. 63].

Відповідальність за службові злочини передбачена Кримінальним кодексом України, зокрема розділом XVII «Злочини у сфері службової діяльності». **Зазначеним** законом встановлено такі види злочинів у сфері службової діяльності: зловживання владою або службовим становищем (ст. 364), перевищення влади або службових повноважень (ст. 365), службове підроблення (ст. 366), службова недбалість (ст. 367), одержання хабара (ст. 368). Крім того, Кримінальний кодекс передбачає відповідальність службових осіб за вчинення злочинів у сфері господарської діяльності (розділ VII). Це стосується ст. 210 «Порушення законодавства про бюджетну систему України» та ст. 211 «Видання нормативно-правових або розпорядчих актів, які змінюють доходи і видатки бюджету всупереч встановленому законом порядку».

До осіб, визнаних у вчиненні злочину, судом можуть бути застосовані такі види покарань: штраф, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, виправні роботи, арешт, конфіскація

майна, позбавлення волі на певний строк. Наприклад, такий злочин як зловживання владою або службовим становищем карається виправними роботами на строк до двох років або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до трьох років, із позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Згідно зі ст. 47 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» члени Уряду за вчинення корупційних діянь та порушення вимог сумлінної поведінки (заборона використання службового становища в особистих цілях, запобігання конфлікту інтересів), можуть бути звільнені Верховною Радою України.

Отже, юридична відповідальність в її традиційному розумінні може застосовуватися до будь-якого складу суб'єктів державного управління, обмеженого нормами права. Процеси децентралізації управління, розвиток системи державного управління у напрямі саморегулювання не тільки не знімають проблему громадського та державно-правового контролю, а відповідно, примусу й відповідальності, але, навпаки – демократизація суспільних відносин і становлення правової держави ще більшою мірою передбачають гарантування належного виконання суспільно необхідних обов'язків як визначальну умову свободи й захисту суб'єктивних прав усіх учасників суспільних відносин.

Відповідно, юридичний механізм відповідальності повинен розвиватися на основі демократичних інститутів громадського й державного контролю.

Використана література у п'ятому розділі

1. Азовкин И. А. Местные Советы в системе органов власти.— М., 1971.— С. 220.
2. Алексеев С. Проблемы теории права: Курс лекций в двух томах.— Т. 2. Нормативные юридические акты. Применение права. Юридическая наука (правоведение).— Свердловск, 1973.— С. 76, 79.
3. Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор: Учеб. пособие. — М.: Аспект Пресс. — 537 с.
4. Барбанев Г. В., Шеремет К. Ф. Советское строительство.— М., 1985.— С. 146.
5. Бахрах Д. Форма государственного управления // Советское государство и право.— 1983.— № 3.— С. 21.
6. Бюджетний кодекс України // Голос України.— 2001.— 24 лип.— С.5–12.
7. Васильев А. С. Підготовка і прийняття управлінських рішень: організаційно-правові проблеми.— Одеса: АО БАХВА, 1997.— 160 с.
8. Васильев Р. Ф. Акты управления.— М.: МГУ, 1987.— С. 100.
9. Виды, возможности, результаты функциональных обзоров // www.pro-gramma.ru
10. Габричидзе Б. Н. Аппарат управления местных Советов.— М.: Юридическая литература, 1971.— 240 с.
11. Горницкий А. А. Государственная дисциплина.— К.: Политиздат, 1989.— С. 118–119.
12. Демократія і вибори: Демократичні зошити.— К.: Демос Центр.— Випуск 3.— С. 15.
13. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навчальний посібник / За заг. ред. Н. Р. Нижник.— К.: Вид-во УАДУ, 2002.— 164 с.
14. Дмитренко Ю. П. Спеціальна дисциплінарна відповідальність окремих суб'єктів трудових правовідносин та їх правові гарантії // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2008.— № 11–12.— С. 63–70.
15. Дмитренко Ю. П. Трудове право України: Навч. посіб.— К.: Школа, 2004.— 288 с.
16. Етика поведінки державних службовців під час виборів. — К., 1999. — С. 24–25.
17. Коваленко А. Уряд та урядова діяльність як базовий елемент функціонування виконавчої влади // Нова політика.— 2001.— № 1.— С. 34–38.
18. Коваль Л. В. Адміністративне право: Курс лекцій.— К.: Вентурі, 1996.— 208 с.
19. Кодекс адміністративного судочинства України // Урядовий кур'єр: Орієнтир.— 2005.— 17 серп.— С. 7–22.
20. Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву.— М., 1981.— С. 92–93.
21. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління.— Вид. 2-ге, доп. і випр.— К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. — 254 с.
22. Мельник М. І., Редька А. І., Хавронюк М. І. Науково-практичний коментар Закону України «Про боротьбу з корупцією» / За ред. М. І. Мельника. — К.: Атіка, 2004.— 320 с.

23. Мельниченко В. Політична відповідальність у державному управлінні // Віче.— 2003.— № 1.— С. 20.
24. Мироненко М. Контроль за дотриманням суб'єктами нормотворення законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів // Юридичний журнал.— 2008.— № 11.— С.90-92.
25. Нечаев В. Д. Децентрализация, демократизация и эффективность. Реформа федеративных отношений и местного самоуправления через призму теории эффективной децентрализации // Полис. Политические исследования.— 2005.— № 3.— С. 92–101.
26. Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав – членів Європейського Союзу. – К.: Вид-во ТОВ «Українська консалтингова група», 2005.— 130 с.
27. Павленко Р. Моделі реалізації парламентської відповідальності уряду // Нова влада. Збірник аналітичних матеріалів.— К.: Факт, 2000.— Т. 1 (1).— С. 5.
28. Павленко Р.М. Парламенська відповідальність уряду: світовий та український досвід.— К.: Вид. дім «КМ Академія», 2002.— 253 с.
29. План дій для нового міністра: Практич. посібник // Т. Мотренко, А. Вишневський, В. Баєв, А. Бондаренко; За заг. ред. Т. Мотренка.— К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006.— 352 с.
30. Порядок проведення державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та включення їх до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів: Наказ Міністерства юстиції України // Офіційний вісник України.— 2002.— № 48.— Ст. 2194.
31. Порядок проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади: Наказ Головного управління державної служби України від 29 липня 2006 року № 189.
32. Про державну службу: Закон України // Відомості Верховної Ради України.— 1993.— № 52.— Ст. 490.
33. Про Дисциплінарний статут митної служби України: Закон України // Урядовий кур'єр: Орієнтир.— 2005.— 12 жовт.— С. 9–13.
34. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України // Урядовий кур'єр.— 2006.— 20 квіт.— С. 20–22.
35. Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення: Указ Президента України // Урядовий кур'єр.— 2002.— 16 серп.— С. 10.
36. Про затвердження Класифікатора звернень громадян: Постанова Кабінету Міністрів України // Урядовий кур'єр.— 2008.— 8 жовт.— С. 11–12.
37. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України // Урядовий кур'єр.— 2007.— 3 серп.— С. 7–18.
38. Синкова О. Правове регулювання перерозподілу повноважень і підзвітність в органах виконавчої влади // Підприємництво, господарство і право.— 2008.— № 12.— С. 74–77.
39. Советское административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова.— М.: Юрид. лит., 1985.— 544 с.
40. Советское государство и право.— 1983.— № 4.— С. 27.
41. Справа № 1-10/2008 від 22 квітня 2008 року № 9-рп/2008: Рішення Конституційного Суду України // Офіційний вісник України.— 2008.— № 33.— Ст. 1103.

42. *Тиновицкая И. Д.* Правовые вопросы документирования управленческой деятельности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— М., 1972.— С. 7–8.
43. *Трудовое право России: Учеб. / Отв. ред. Р. З. Лившиц и Ю. П. Орловский.*— М.: ИНФРА-М-НОРМА, 1998. — 480 с.
44. *Управленческие процедуры / Отв. ред. Б. М. Лазарев.*— М.: Наука, 1988.— 272 с.
45. *Хміль Ф. І.* Менеджмент: Підручник.— К.: Вища школа, 1995.— 351 с.
46. *Шаповал В. М.* Вищі органи сучасної держави: Порівняльний аналіз.— К.: Програма Л, 1995.— 136 с.
47. *Шебанов А.* Форма советского права.— М., 1968.— С. 89.
48. *Якименко Ю. Г.* Держслужба за правилами: Про користь того, як корисно вчитися в інших // Дзеркало тижня.— 2005.— 12 лист.— С. 5.

Розділ 6

АПАРАТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Глава 6.1

ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «АПАРАТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ»

Державна влада має представницький характер. Для того щоб виконувати своє призначення – визначати загальні правила співжиття, забезпечувати порядок, контроль за виконанням законів, представницька влада утворює спеціальні державні органи. Саме ці органи реалізують основні повноваження держави через повсякденну та оперативну управлінську (владно-розпорядчу, адміністративну) діяльність. Особливого значення набуває ефективне функціонування виконавчої влади, яка є безпосереднім розпорядником усіх ресурсів держави. У системі виконавчої влади кількісно домінують різні органи, які діють у сфері державного управління (за конституційним визначенням – органи виконавчої влади), що перебувають між собою у різноманітних зв'язках і відносинах, виконуючи основні завдання та функції держави шляхом управлінської (виконавчої і розпорядчої) діяльності та надання громадянам державних (управлінських) послуг. Оскільки ці органи здійснюють управлінську (адміністративну) за своїм змістом діяльність, для їх визначення використовується термін **«апарат державного управління»** [1, с. 12; 6, с. 50; 28].

Отже, поява апарату державного управління завжди зумовлена чітко визначеною необхідністю реалізації цілей та завдань державного управління – як загальних, так і персоніфікованих, відповідно до конкретних сфер суспільного життя. Тому цей апарат утворюється саме як інструмент реалізації цілей та завдань державного управління щодо процесів, які відбуваються в суспільному житті, як засіб конкретизації загальних функцій державного управління у певних сферах суспільного життя [6, с. 45].

Розглядаючи апарат державного управління з точки зору багатовимірних системних характеристик, можна відзначити, що цей апарат входить як складова частина до більш системного утворення – **державного механізму**. Зміст поняття «державний механізм» можна визначити як сукупність органів державної влади, організованих на засадах конституційного принципу поділу державної влади для реалізації цілей держави. Причому апарат державного управління, на думку багатьох учених, є його основним елементом, що відіграє важливу роль у виконанні основних функцій і завдань держави.

У свою чергу, апарат управління складається з більш простих складових частин, котрі також є системами відносно апарату управління – підсистемами, що містять у собі ще простіші підсистеми (елементи). В управлінському апараті такими елементами виступають самостійні органи управління. Тому апарат державного управління визначається саме як «система органів управління».

Потрібно також мати на увазі, що апарат державного управління в політико-правовому плані може розглядатись у декількох аспектах: по-перше, як державна адміністрація – система органів виконавчої влади; по-друге, як сукупність державних службовців, тобто працівників, які перебувають на державній службі та займають певні посади в органах виконавчої влади; і по-третє, як окремо взятий орган виконавчої влади.

На нашу думку, саме перший із зазначених підходів є правомірним для розкриття поняття «апарат державного управління», а тому становить парадигму розгляду цього питання.

Отже, **апарат державного управління – це найбільш розгалужена та численна сукупність взаємопов'язаних виконавчо-розпорядчих органів (органи виконавчої влади), що діють від імені держави, на основі та на виконання законів, здійснюючи управління державними справами, і наділені для цього владними повноваженнями, компетенцією, певною структурою і кадрами.**

Апарат державного управління є сукупністю органів виконавчої влади, організованих у систему для реалізації цілей виконавчої влади, відповідно до конституційного принципу поділу державної влади. Він є частиною державного механізму, якому згідно з Конституцією України притаманні ієрархічність побудови, зв'язки і взаємодії на основі принципів децентралізації і децентрації державного управління. Саме апарат державного управління є головним важелем практичного здійснення численних завдань виконавчої влади, він щоденно здійснює практичну діяльність із забезпечення виконання законів України. І на цій підставі – управління об'єктами державної форми власності, керівництво господарською діяльністю державних підприємств і організацій, реалізацію економічної та соціальної політики держави, вирішення та узгодження значної кількості питань політико-адміністративного, соціально-культурного життя, державного регулювання всіма галузями економіки, надання громадянам управлінських послуг.

Адміністративний апарат – це система, яка забезпечує цілісність виконавчої влади на всіх рівнях управління. Ключовим при цьому є забезпечення в цій системі впливу на всі його структурні ланки з єдиного **керуючого центру**. Причому, з точки зору науково-системної ідеології найефективніша діяльність ієрархічно організованої системи досягається за умови її моноцентричної, а не поліцентричної структурної побудови. Іншими словами, найкращі результати досягаються за умови, коли всі структурні ланки управлінської системи підпорядковані впливу саме єдиного, а не кількох найвищих владно-організуючих суб'єктів (центрів).

Таким керуючим суб'єктом у сучасних державах є уряд. Керуючий центр (уряд) має свою власну виконавчу вертикаль для забезпечення належної реалізації його рішень зверху донизу. Така вертикаль передбачає ієрархічну субординацію структурних ланок, включаючи всі основні елементи відносин організаційного підпорядкування: обов'язковість рішень органів вищого рівня; їх право скасовувати рішення органів нижчого рівня та підзвітність і підконтрольність останніх; кадрові повноваження органів вищого рівня тощо.

Отже, можна виділити **специфічні ознаки** апарату державного управління:

1. Суворі ієрархія побудови та діяльності управлінських ланок, їх субординація та взаємодія.

2. Велика кількість різних видів виконавчих органів з точки зору компетенції та структурно-функціональної специфіки:

- галузеві;
- міжгалузеві;
- функціональні.

3. Управлінський характер діяльності, що означає підзвітність і виконання законів та інших рішень законодавчих і представницьких органів, а також вирішення питань, що входять до його компетенції.

4. Організуючий характер.

5. Динамізм, оперативність та конкретність діяльності.

6. Професіоналізм.

Відповідно можна виділити певні **особливості еволюції** апарату державного управління:

а) процес спеціалізації його ланок, що відображає спеціалізацію галузей, сфер управління;

б) процес інтеграції виражається в тому, що певні ланки державного апарату здійснюють координацію роботи всіх його складових частин та їх взаємодію у вирішенні основних комплексних завдань;

в) процес структурної інтеграції полягає в об'єднанні зусиль декількох галузевих господарських підрозділів для спільних зусиль у досягненні поставлених народногосподарських цілей.

Зменшення обсягу суто управлінських впливів, їх заміна саморегулюючими механізмами у межах єдиного правового простору та деідеологізація дають можливість окреслити раціональну організацію діяльності апарату управління. В її основі можна виділити такі **позиції**:

- визнання провідної ролі суспільних потреб;
- пріоритет установлених правових вимог над корпоративно-відомчою діяльністю;
- відповідність функцій та структури апарату нормативно-встановленому змісту діяльності;
- перехід від власне управлінських методів впливу до засобів організаційної дії та забезпечення;
- демократизація внутрішньоапаратних відносин.

Щодо складових елементів апарату державного управління, то вчені одностайні у визначенні його основного елементу – **органу виконавчої влади** (суб'єкта державного управління). Отже, **зміст поняття «апарат державного управління» можна визначити як сукупність органів виконавчої влади, організованих у систему для реалізації цілей виконавчої влади відповідно до конституційного принципу поділу державної влади.**

В. Авер'янов так визначає поняття «система органів»: воно, по-перше, фіксує відокремленість певної групи державних органів, що входять до конкретної системи, від усіх інших видів органів. По-друге, окреслює цілком визначений суб'єктивний склад цієї системи. По-третє, підтверджує наявність у сукупності цих суб'єктів (державних органів) певних ознак, притаманних соціальним системам, зокрема таких, як єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність внутрішньої організації, субординаційність взаємозв'язків між структурними ланками тощо [6, с. 48].

Конституція України закріпила модель організації виконавчої влади, що ґрунтується на наведених вище аспектах розуміння системи органів виконавчої влади, які раніше мали назву «органи державного управління» [11, с. 23, 26].

Слід зазначити, що головною метою діяльності апарату державного управління є реалізація функцій виконавчої влади. Відповідно система органів виконавчої влади характеризується: чітким розподілом функціональних повноважень; чітко визначеною метою управління; доцільністю форм її досягнення; здатністю діяти від імені держави [5, с. 300]. З огляду на це, саме чіткий розподіл функцій між органами виконавчої влади та їх структурними підрозділами забезпечує узгодженість їхніх дій в структурі державного механізму та впорядкованість взаємовідносин між ними. При цьому система виконавчої влади має адекватно відображати життєві потреби керованого об'єкта, відповідати національним інтересам. Без цього форми і методи управлінського впливу будуть вступати у конфлікт з розвитком системи управління, перетворюватися у перешкоду для подальшого її вдосконалення. Розв'язання цієї проблеми полягає в необхідності вдосконалення врегулювання багатоманітності органів виконавчої влади.

Глава 6.2

ПОНЯТТЯ ТА ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Виконавча влада здійснюється системою спеціально створюваних суб'єктів – органами виконавчої влади різних рівнів, наділених відповідною компетенцією, відмінною від законодавчої та судової гілок влади.

У новітньому українському законодавстві термін **«орган виконавчої влади»** вперше з'явився у Декларації про державний суверенітет України,

у якій було закріплено принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову. В юридичній науці та практиці часів колишнього СРСР, виходячи з панівного постулату «народовладдя», органами державної влади визнавалися лише Ради депутатів трудящих (згодом – народних депутатів). Органи ж, які здійснювали їх рішення, так і називались – виконавчі органи (виконавчі комітети відповідних рад). Стосовно уряду (тоді – Рада Міністрів), його центральних органів – міністерств і відомств, то їх офіційна назва збігалась і походила від назви здійснюваної ними діяльності – вони йменувались «органами державного управління». Це було досить зручно для розуміння їх природи, змісту компетенції та практичного застосування.

У нинішній Конституції України ці державні органи здобули сучасну назву – «органи виконавчої влади», що відповідає міжнародній конституційній та політичній практиці. Однак, у літературі та в окремих наукових дослідженнях доволі часто поняття «орган державного управління» і «орган виконавчої влади» ототожнюються, використовуються як синоніми. Такий спрощений підхід, що є своєрідним продовженням радянської адміністративної традиції, що існувала в умовах відсутності системи поділу влад (відповідно, відсутності виконавчої влади зокрема), є неправомірним. Таке недбале використання понятійно-категоріального апарату, втрата змістовної точності й виразності термінів становлять загрозу управлінській науці.

З метою усунення вульгаризмів* управлінської мови визначення поняття «орган виконавчої влади» потребує додаткової аргументації. Адже, першочерговим етапом будь-якої наукової теорії є визначення базової термінології, обґрунтування та уточнення понятійного апарату. У цьому зв'язку доречним є вислів Конфуція: «Реформування держави треба починати з виправлення означень. Якщо речі мають неправильні імена – слова не мають змісту, а якщо слова не мають змісту – то справи не здійснюються».

У зв'язку з цим зробимо деякі роз'яснення. Найперше зауважимо, що орган державного управління і орган виконавчої влади – явища не тотожні, адже не випадково вони позначаються різними термінами. Ця відмінність дуже чітко простежується у законодавчому підході, що односторонньо розмежовує ці поняття. Зокрема, правовим визначальним чинником є нормативна фіксація статусу органів виконавчої влади у розділі VI Конституції (Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади), а також у законах України («Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації») та нормативно-правових актах (наприклад, Положення про Міністерство регіонального розвитку та будівництва України), в яких термін «орган державного управління» відсутній. Відповідно,

* Вульгаризмом називається недбале вживання термінів, що базується на приблизному уявленні про їх справжній зміст, визначення їх за принципом «мені так здається» [27].

органом виконавчої влади може бути лише той орган державного управління, який офіційно (на законодавчому рівні) визнаний таким.

Які ж органи у такому разі підпадають під визначення «**орган державного управління**» і чи взагалі такий термін має право на **існування**? Аналіз нормативно-правової бази та практики державного управління дає підстави для висновку про те, що до цих органів можна віднести ті, діяльність яких є формою вираження інших сфер управлінської діяльності, зокрема адміністрації державних підприємств, установ, організацій. Їх специфічне місце, що пов'язане лише з внутрішньою (в межах відповідної організації) спрямованістю адміністративної діяльності, знаходиться поза межами системи органів виконавчої влади. Ця специфіка полягає в тому, що за допомогою державного управління реалізується так звана адміністративна влада [9, с. 38]. Відповідно, для позначення цих державних органів не застосовується назва «органи виконавчої влади» [6, с. 139], а об'єктованим терміном є «орган державного управління». Підтвердженням саме такого підходу є аналіз урядової постанови «Про затвердження кваліфікаційних вимог до керівників та заступників керівників органів державного управління у сфері використання ядерної енергії, поводження з радіоактивними відходами і органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки». З її тексту випливає, що органами державного управління є «експлуатуючі організації, інші підприємства, діяльність яких пов'язана з використанням ядерної енергії» [20].

Також до цієї групи органів можна віднести Державну адміністрацію залізничного транспорту України, генеральний директор якої за посадою є першим заступником Міністра транспорту та зв'язку. При цьому, зазначений орган управління не відносять до органів виконавчої влади.

До органів державного управління належать й окремі органи державної влади, що не входять до системи органів виконавчої влади. Саме таким органом є Національний банк України, юридичний статус якого визначається Конституцією України та Законом «Про Національний банк України».

Таким чином, можна констатувати, що органи виконавчої влади – це первинні елементи апарату державного управління, що створюються державою для здійснення від її імені завдань і функцій державної виконавчої влади [4]. Орган виконавчої влади має державно-владні повноваження, без яких він втратив би свою специфіку, не зміг би виконувати покладені на нього завдання, забезпечити своє призначення у механізмі держави [10, с. 239].

Орган виконавчої влади – це первинний елемент апарату державного управління, носій виконавчої влади, що має юридичний статус такого органу, утворюється державою у порядку, встановленому законом, для здійснення від її імені функцій виконавчої влади і наділений для цього державно-владними повноваженнями, певною організаційною структурою, територіальним масштабом дії, необхід-

ними для здійснення функцій державного управління у притаманних йому організаційно-правових формах із використанням при цьому необхідних методів управління.

Із наведеного визначення випливає, що орган виконавчої влади наділений низкою специфічних **ознак**:

а) реалізовує функції держави, виконуючи законодавчі та нормативні акти органів вищого рівня. Звідси певна «вторинність» характеру виконавчої влади;

б) орган виконавчої влади, діючи від імені й за дорученням держави, наділений відповідною компетенцією. Саме компетенція визначає предмет відання, права, обов'язки, територіальні межі діяльності кожного окремого органу. Її реалізація в часі збігається із затвердженням або реєстрацією статуту (положення) про орган, його штатного розкладу;

в) управлінській діяльності органу виконавчої влади властивий «зовнішній» характер, оскільки така діяльність у виді юридичних актів управління спрямована на середовище;

г) управлінська діяльність органу виконавчої влади має неперервний характер, чим відрізняється від подібної діяльності, яка лише епізодично здійснюється в органах, що репрезентують інші гілки влади;

д) органу виконавчої влади властиві трудові відносини його особового складу, коли кожен працівник вводиться у складну систему за програмованих організаційних зв'язків, що є офіційно встановленою структурою статусів, алгоритмом діяльності [8, с. 33].

Отже, кожен орган виконавчої влади, здійснюючи належні йому функції, відповідно до наданої компетенції, реалізовує таким чином певну частину загальних цілей та завдань державного управління. У свою чергу, функції конкретних органів виконавчої влади, що впливають із завдань та цілей державного управління, вирішальною мірою впливають на внутрішню структуру як апарату державного управління, так і окремих його структурних одиниць.

Визначення правового статусу органів виконавчої влади має суттєве значення для вдосконалення правових норм, що регулюють різноманітні аспекти суспільного життя. «Правовий статус» – це юридичний інститут, що визначає місце відповідного органу в системі органів виконавчої влади, його основне призначення, засади утворення та повноваження для здійснення функцій. Він складається з таких основних елементів: *місія; цілі; завдання; функції; компетенція; порядок формування (склад і структура); організація діяльності; підзвітність і підконтрольність; відповідальність; соціальне та інше забезпечення діяльності*.

Розглядаючи це питання, передусім необхідно визначити соціальне покликання тих чи інших органів виконавчої влади – їх місії. **Місія органу виконавчої влади** – призначення органу для вирішення суспільних проблем (економічних, соціальних, гуманітарних, екологічних, демографічних та інших). Місія – це головна мета, що зумовлює довгострокову орієнтацію

органу виконавчої влади на певний вид діяльності, конкретизує його внутрішні та зовнішні цілі та виражає функціональне призначення (функціональну роль) органу в організаційній структурі суспільства [16, с. 88]. Наприклад, місією Головдержслужби України є створення умов для подальшого розвитку професійної державної служби, підвищення соціального статусу державних службовців відповідно до європейських стандартів [25, с. 51].

Цілі органу виконавчої влади – основна парадигмальна засада функціонування органу виконавчої влади, що визначається завданнями (створення правових, організаційних та інших необхідних складових розвитку відповідного сектора чи функціональної сфери державного управління), які виникають з потреб об'єкта управління. Цілі класифікуються як стратегічні, тактичні та оперативні. Основою перших є конституційні та законодавчі положення. Характерною ознакою тактичних цілей є конкретизація і деталізація стратегічних цілей в часі (коли виконувати) та просторі (хто і що виконує). Оперативні цілі визначають зміст і характер повсякденної діяльності структурних підрозділів органу виконавчої влади та його службовців. Цілі поділяються на довгострокові та короткострокові.

Наприклад, цілями діяльності органів виконавчої влади можуть бути такі: забезпечення державного суверенітету та національної безпеки; забезпечення захисту прав, свобод та законних інтересів громадян; забезпечення соціального захисту населення; забезпечення продовольчої безпеки тощо.

Цілі органу виконавчої влади трансформуються у завдання, завдання реалізуються через виконання певних функцій. Різні управлінські рівні визначають і відповідні завдання (функції) та цілі, що покладаються на ці органи. Зрозуміло, що чим вищий цей рівень, тим складніші завдання необхідно вирішувати органам виконавчої влади.

Завдання органу виконавчої влади – комплекс заходів, що випливають з головної мети і підлягають вирішенню для її досягнення, конкретизують цілі органу і становлять цільову функцію структурного підрозділу (що орган робить для досягнення цілей, визначених у місії) [16, с. 89]. Наприклад, до завдань органів виконавчої влади можна віднести такі: проведення державної політики у відповідній галузі (секторі) державного управління; забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян; здійснення державного управління і контролю у відповідній галузі (секторі) державного управління; організація надання адміністративних послуг у відповідному секторі державного управління; координація діяльності органів виконавчої влади з питань проведення державної політики у відповідному секторі державного управління тощо. Так основним завданням Головдержслужби України є:

- сприяння підвищенню рівня професіоналізму державних службовців з метою надання якісних послуг споживачам та задоволення їх потреб;
- постійне удосконалення діяльності Головдержслужби, інноваційний і творчий підхід у роботі;
- сприяння розвитку персоналу і його мотивації [25, с. 51].

Функції органу виконавчої влади – це сума функцій його структурних підрозділів і державних службовців, у тому числі керівника органу. Функції службовців охоплюються, як правило, функціями структурних підрозділів, а останні – функціями органу. Ці групи функцій розрізняють за ступенем єдності завдань і обсягом повноважень, закріплених у відповідних нормативно-правових актах – посадових інструкціях (посадових функціях), положеннях, законах. Функції структурних підрозділів будь-якого органу виконавчої влади мають як зовнішню (щодо об'єкта управління), так і внутрішню спрямованість (тобто, реалізуються у відносинах підрозділів між собою, всередині органу управління). Функції зовнішнього спрямування мають владно-організуючий зміст та безпосередньо впливають на об'єкт, що управляється. Функції внутрішнього спрямування відображають управління за так званою "внутрішньою лінією". Функції зовнішнього спрямування мають на меті забезпечення оптимальних умов функціонування об'єкта. Функції внутрішнього спрямування – забезпечення оптимальних умов здійснення органом управління зовнішнього управлінського впливу.

Юридичне закріплення функцій управління є необхідною умовою та засобом виникнення такого правового явища як **компетенція** (від лат. *competentio*, від *compeo* – взаємно прагну, відповідаю, підходжу) – сукупності предметів відання та повноважень (прав і обов'язків), що надаються суб'єкту управління для виконання відповідних завдань і функцій, та визначають його місце в апараті державного управління. Компетенція державно-владним шляхом встановлює обсяг і зміст діяльності суб'єкта державного управління з одночасним розмежуванням його функцій з функціями інших суб'єктів як по вертикалі, так і по горизонталі управлінської системи. Законодавче та підзаконне нормативно-правове оформлення функцій у відповідних компетентних актах визначає міру кожного органу в загальному розподілі праці. Компетенція через закріплення у відповідних правових актах завдань і необхідних для їх виконання повноважень дає можливість установити місце кожного органу в загальній структурі системи виконавчої влади, створити основи їх правової відповідальності.

Повноваження – це закріплені за органом виконавчої влади права і обов'язки, у тому числі обов'язки нести відповідальність за наслідки виконання повноважень – так звані «юрисдикційні» обов'язки. Центральне місце і переважну частину серед повноважень органу виконавчої влади займають державно-владні (основні) повноваження, тобто повноваження щодо прийняття обов'язкових до виконання рішень і забезпечення їх здійснення тими, кому вони адресовані. Визначення оптимальної компетенції органів виконавчої влади є головним фактором забезпечення оптимального виконання функцій, реалізації державно-управлінських рішень та їхньої ефективності.

Важливою складовою компетенції є повноваження органу виконавчої влади у відносинах з іншими органами публічної влади, державними гос-

подарськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями. Щодо Уряду України, то йдеться крім відносин з органами виконавчої влади, про повноваження у відносинах з Президентом та Верховною Радою, Конституційним Судом та судами загальної юрисдикції, Національним банком, об'єднаннями громадян.

Ще однією складовою компетенції є **делеговані повноваження**, що детально розглядалися у главі 5.1.

Обов'язки – це нормативно закріплені дії, що покладаються на органи виконавчої влади, посадових і службових осіб цих органів, та які є безумовними до виконання. Вони є невід'ємною складовою повноважень.

Елементом правового статусу органів виконавчої влади є **порядок їх формування**, що визначається у законодавчому порядку (Конституцією, законами України, постановами Кабінету Міністрів України). Цей елемент передбачає: склад органу виконавчої влади та статус його керівників і спеціалістів, вимоги до них, порядок призначення на посади та звільнення з посад (припинення повноважень); структуру органу.

Організація діяльності органу виконавчої влади розкривається через:

- визначення його підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності;
- розподіл повноважень між керівництвом та їх взаємозамінюваністю;
- регламентацію організації діяльності структурних підрозділів;
- перелік актів, які він має право видавати у процесі своєї діяльності;
- визначення порядку оскарження та скасування актів.

Підпорядкованість – це поняття характеризує, як правило, найвищу організаційну залежність органу нижчого рівня від органу вищого рівня. У той же час підпорядкованість може мати різні ступені повноти – повну і часткову.

Повна підпорядкованість (підлеглисть) передбачає наявність у вищого органу всіх або переважної більшості важелів керуючого впливу, включаючи вирішення щодо підпорядкованого органу: установчих питань; визначення правового статусу; кадрових питань; здійснення контролюючих функцій; отримання звітності; застосування заходів відповідальності.

Часткова підпорядкованість – вид організаційних відносин, за яких суб'єкт державного управління володіє лише окремими важелями керуючого впливу щодо об'єкта державного управління.

Підзвітність і підконтрольність органів виконавчої влади – це певний стан (режим) організаційних відносин між органами виконавчої влади, за яким один орган має право перевіряти діяльність іншого, включаючи право скасовувати чи зупиняти дію його актів, а той зобов'язаний надавати необхідні можливості для таких перевірок і звітувати про свою діяльність. За змістом «підконтрольність» дещо ширша ніж «підзвітність», у свою чергу, підзвітність може застосовуватись окремо від здійснення в повному обсязі функції контролю.

Важливим елементом правового статусу є **відповідальність**:

а) органу виконавчої влади – певний стан (режим) організаційних відносин між органами, за яким певний орган (посадова, службова особа) вправі застосовувати заходи дисциплінарної (службової) відповідальності до інших органів (посадових, службових осіб). Чим вищий ієрархічний рівень суб'єкта управління, тим вищим є й ступінь його відповідальності. Наприклад, відповідальність Кабінету Міністрів України має політичний характер – конституційно встановлений обов'язок Уряду скласти свої повноваження за встановлених Основним Законом умов;

б) посадових осіб цих органів.

Соціальне та інше забезпечення визначає:

– засади фінансування та матеріально-технічного забезпечення діяльності органу виконавчої влади;

– граничну чисельність, фонд оплати праці працівників і витрати на його утримання;

– умови оплати праці, транспортного, медичного, соціально-побутового та іншого забезпечення, тривалість щорічної відпустки, гарантії трудових прав, пенсійне забезпечення тощо.

Хоча більшість із названих параметрів соціального забезпечення регламентовано Законом України «Про державну службу», окремі категорії посадових осіб у системі виконавчої влади, зокрема члени Кабінету Міністрів, урегульовані Законом України «Про Кабінет Міністрів України». Адже, через політичний статус посад, на них не поширюється трудове законодавство.

Підсумовуючи, зазначимо, що питання компетенції, організації та порядку діяльності органів виконавчої влади визначаються окремими законодавчими актами. Наприклад, Закон «Про Кабінет Міністрів України» визначає організацію, повноваження і порядок діяльності Уряду України, Конституція Автономної Республіки Крим – Ради міністрів Автономної Республіки Крим, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» – обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій.

Завершуючи розгляд правового статусу органів виконавчої влади, зазначимо, що органи виконавчої влади мають суттєві особливості порівняно з органами інших гілок державної влади. Однією з них є те, що виконавча влада має виконавчий та розпорядчий характер і мусить на практиці організовувати виконання законодавчих актів, інших нормативних актів, правових приписів. Виконавчий характер органів цієї гілки влади полягає у практичному втіленні в життя рішень законодавчої влади, оперативному та динамічному керівництві та управлінні соціально-економічною, гуманітарною сферами, в державно-політичній діяльності та наданні громадянам державних послуг.

Отже, **органи виконавчої влади – це самостійний вид органів державної влади, які у відповідності з конституційним принципом поділу державної влади покликані здійснювати функції, покладені на виконавчу гілку влади, надавати громадянам державні послуги та наділені для цього відповідною компетенцією.**

6.2.1. Класифікація органів виконавчої влади

Наукова класифікація органів виконавчої влади – це чітко обґрунтоване розмежування їх на види і групи, що відображають різноманітність зв'язків між органами, встановлюють критерії їх утворення та ознаки, що визначають їх різновиди. Класифікація органів виконавчої влади має суттєве наукове і практичне значення, оскільки дає можливість уникнути суб'єктивізму в побудові та діяльності органів, попередити зайве ускладнення їх організаційних зв'язків [13, с. 159]. Слід зазначити, що не існує якоїсь універсальної системи класифікації – науковці пропонують різні переліки класифікаційних ознак органів виконавчої влади. Тому проблема такої класифікації (визначення основних критеріїв та підстав класифікації, розробка класифікаційних моделей, структурних зв'язків у межах конкретної моделі тощо) потребує ґрунтовної юридичної, нормативної та політико-правової розробки [7, с. 20].

Парадигмою класифікації є критерії, за якими можна виділити найбільш типові та стійкі властивості різноманітних органів системи виконавчої влади. Зазначені властивості характеризують вимоги, яким повинен відповідати орган, віднесений до тієї чи іншої групи. Основу класифікації органів виконавчої влади складають чотири однорідних критерії:

- спосіб утворення, реорганізації та ліквідації органу, призначення на посаду та звільнення з посади його керівників;
- територіальні масштаби діяльності;
- характер, обсяг компетенції та зміст функцій органу;
- порядок прийняття управлінських рішень.

1. За ознакою *«спосіб утворення, реорганізації та ліквідації органу, призначення на посаду та звільнення з посади його керівників»* органи виконавчої влади можна поділити на такі види:

а) органи, що утворюються Верховною Радою України, Президентом України, представницькими органами влади. До цього виду відносять:

- Кабінет Міністрів України, персональний склад якого призначається Верховною Радою Президентом;
- міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які утворюються, реорганізуються та ліквідовуються Президентом України;
- Рада міністрів Автономної Республіки Крим, яка призначається Верховною Радою Автономної Республіки Крим;
- міністерства і республіканські комітети Автономної Республіки Крим, які утворюються і ліквідовуються Верховною Радою Автономної Республіки Крим;
- місцеві державні адміністрації, голови яких призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України;

б) органи, керівники яких призначаються та звільняються з посад за особливим порядком.

Відповідно до Конституції України така особлива процедура призначення передбачена стосовно голів Антимонопольного комітету України, Фонду

державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, які призначаються на посади та звільняються з посад Президентом за згодою Верховної Ради України. Сюди можна віднести і Голову Національного банку України, який призначається та звільняється з посади Верховною Радою України за поданням Президента України;

в) **органи, що утворюються міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями.**

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади утворюють свої структурні підрозділи в областях, містах Києві, Севастополі, районах. Обласні та районні державні адміністрації створюють свої управління, відділи та інші структурні підрозділи.

2. За ознакою *«територіальні масштаби діяльності»* органи виконавчої влади можна розподілити на:

а) **центральні** – Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, діяльність яких поширюється на територію всієї держави;

б) **республіканські** – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства, республіканські комітети АРК, діяльність яких здійснюється в межах Автономної Республіки Крим;

в) **місцеві** – здійснюють свою діяльність на території певної адміністративно-територіальної одиниці (область, місто, район, район у місті). Ними є обласні, Київська і Севастопольська міські, районні та районні у містах державні адміністрації;

г) **міжтериторіальні** – охоплюють своєю діяльністю територію держави, що не збігається з кордонами адміністративно-територіальних одиниць. Наприклад, митниці, військові оперативні командування, регіональні відділення Національної служби посередництва і примирення; на районному рівні – міжрайонні відділення податкових інспекцій, СБУ тощо.

3. За ознакою *«характер, обсяг компетенції та зміст функцій»* органи виконавчої влади поділяються на такі види:

а) **загальної компетенції** – органи, що за своїм статусом і функціональним призначенням здійснюють державне управління всім комплексом відносин (у політико-адміністративній, соціально-економічній, гуманітарній, екологічній сферах), що виникають на загальнодержавному рівні чи на рівні окремої адміністративно-територіальної одиниці. Такими органами є: Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АРК, обласні, Київська і Севастопольська міські, районні державні адміністрації;

б) **спеціальної компетенції**, які у свою чергу поділяються на галузеву та функціональну групи органів виконавчої влади:

– *галузевої компетенції* – органи, предметом компетенції яких є окрема галузь чи сфера народногосподарських чи соціально-економічних відносин, урегулювати і управляти якими уповноважуються ці спеціально створені органи виконавчої влади. Компетенція та права таких органів, по-перше, обмежуються певною галуззю, по-друге, не можуть виходити за

межі тих завдань, які на них покладені [7, с. 18]. Вони поєднують об'єкти управління під керівництвом відповідного органу виконавчої влади за ознаками виробничої єдності незалежно від їх територіального розташування. Органами галузевої компетенції є міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, управління і відділи місцевих держадміністрацій, що мають у своєму підпорядкуванні підприємства, установи, інші структури, здійснюючи таким чином управління певною галуззю. Це, наприклад, міністерства вугільної промисловості, оборони, освіти і науки, охорони здоров'я, державний комітет лісового господарства, державний комітет харчової промисловості тощо;

– *функціональної компетенції* – органи, що створюються для виконання функцій державного управління міжгалузевого чи міжсекторного характеру. Для цієї групи органів виконавчої влади практично неможливо чітко встановити одну основну чи декілька можливих галузей, у яких вони реалізують свої повноваження, оскільки йдеться про певні соціально-економічні чи гуманітарні відносини, що врегульовуються завдяки цілому комплексу заходів загального, а не галузевого характеру. Головною ознакою, що обумовлює права і повноваження цієї групи органів, є не безпосередня структура об'єкта їх управління, а певна функція державного управління [7, с. 18–19].

Такими спеціалізованими органами, функціонально-управлінський вплив яких поширюється на будь-які сектори державного управління, є: міністерства економіки, юстиції, фінансів, праці та соціальної політики, державний комітет статистики, антимонопольний комітет тощо.

4. За критерієм *«порядок прийняття управлінських рішень»*, органи виконавчої влади поділяються на такі види:

а) **колегіальні** – це органи виконавчої влади загальної компетенції, у яких управлінський процес здійснюється колективно, але з керівником на чолі. Такий колегіальний спосіб керівництва знайшов своє вираження у самій назві цих органів – рада, кабінет, колегія, комітет тощо. Кожен член такого органу володіє певними владними повноваженнями, і його думка враховується при ухваленні рішення, що приймається лише за наявності необхідно встановленого кворуму і виражається у формі юридичних актів – постанов, рішеннях, наказах.

До колегіальних органів належать Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, урядові комітети, різні державні комісії тощо;

б) **єдиначальні** – передбачають вирішення всіх важливих питань, що перебувають у компетенції цих органів, однією особою – керівником (міністром, головою державного комітету, головою місцевої державної адміністрації), відповідальним за діяльність органу в цілому. Однак і в єдиначальних органах можуть утворюватися допоміжні колегіальні органи з дорадчими, консультативними функціями – колегії, громадські ради, комісії, комітети тощо. Кожне питання попередньо опрацьовується у відділах, управліннях, департаментах і на підставі доповіді вирішується керівником. До цього виду

відносять міністерства, державні комітети, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та їх структурні підрозділи.

Отже, науково обґрунтована класифікація органів виконавчої влади має суттєве методичне значення. Її правильне використання сприяє подальшому вдосконаленню апарату державного управління, дає можливість запобігти плутанині у визначенні функцій органів виконавчої влади, форм та обсягів повноважень, характеру їх взаємодії. Разом з тим зазначимо, що запропонований класифікаційний підхід не є незмінним, адже під час удосконалення та оптимізації існуючої системи виконавчої влади неминуха поява нових організаційних структур, а відповідно нових ознак їх систематизації.

Глава 6.3

СИСТЕМА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Поняття «система органів» В. Авер'янов визначає так: по-перше, фіксує відокремленість певної групи державних органів, що входять до конкретної системи, від усіх інших видів органів. По-друге, окреслює цілком визначений суб'єктивний склад цієї системи. По-третє, підтверджує наявність у сукупності цих суб'єктів (державних органів) певних ознак, притаманних соціальним системам, зокрема таких, як: єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність внутрішньої організації, субординаційність взаємозв'язків між структурними ланками тощо [6, с. 48].

Конституція України закріпила модель організації виконавчої влади, що впливає із наведених вище аспектів розуміння системи органів виконавчої влади. Так, перший з них пов'язаний з відокремленістю органів виконавчої влади від інших видів державних органів законодавчої та судової влади, а також – органів місцевого самоврядування. Виконавча влада здійснюється системою спеціально створюваних суб'єктів – органами виконавчої влади різних рівнів, наділених виконавчо-розпорядчою компетенцією, не властивою органам законодавчої і судової влади. За посередництва цих органів здійснюється державне управління – виконавча і розпорядча діяльність. Органи виконавчої влади мають певні особливості відносно органів законодавчої і судової влади, зумовлені своєрідністю характеру та специфікою функцій виконавчої влади [2, с. 26].

Стосовно другого із зазначених аспектів, то він виявляється у встановленні чітких правил взаємодії, по-перше, між загальною системою управління та суспільним середовищем, а, по-друге – між окремими ланками та структурами всередині самої системи виконавчої влади. Усі ієрархічні рівні органів виконавчої влади (вищий, центральний, місцевий) об'єднані в одному VI розділі Конституції України.

Особливістю третього аспекту є створення дійової «вертикалі» органів виконавчої влади – своєрідної піраміди з владним впливом зверху донизу.

Тобто, на відміну від органів інших гілок державної влади (законодавчої та судової) та системи органів місцевого самоврядування побудова органів виконавчої влади здійснюється на засадах чіткої субординаційної ієрархії, заснованої на відносинах підлеглості. Це дає право вищим органам не лише спрямовувати діяльність нижчих рівнів, а й безпосередньо зобов'язувати їх діяти відповідним чином. Без такої системи організації функціонування виконавча влада не змогла б реалізовувати поставлені цілі та діяти ефективно.

А тепер розглянемо конституційну модель побудови системи органів виконавчої влади України. Основний Закон установив три організаційно-правові рівні органів виконавчої влади – **вищий, центральний, місцевий**. Відповідно визначені й види органів виконавчої влади: 1) вищий орган у системі органів виконавчої влади; 2) центральні органи виконавчої влади; 3) місцеві органи виконавчої влади.

До системи органів виконавчої влади в обов'язковому порядку включено й Раду міністрів Автономної Республіки Крим, яка, згідно зі ст. 35 Конституції Автономної Республіки Крим, також виконує державні виконавчі функції і повноваження, делеговані законами України відповідно до Конституції України.

Крім того, управління місцевими справами здійснюють органи місцевого самоврядування – відповідні ради та їх виконавчі органи (виконавчі комітети сільських, селищних і міських рад), які вони самостійно формують. Ці органи не є державними, але відповідно до ст. 143 Основного Закону органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. У такому випадку органи місцевого самоврядування є підконтрольні відповідним органам виконавчої влади в частині делегованих повноважень.

Схематично організацію виконавчої влади в Україні зображено на рис. 7.1.

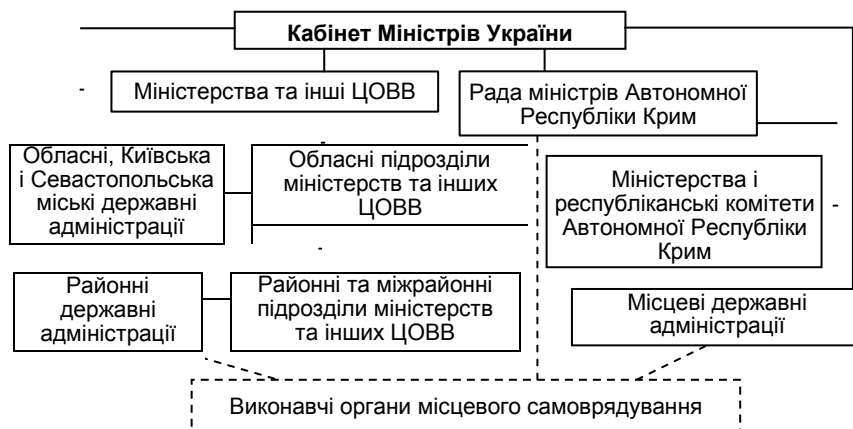


Рис. 7.1. Організація виконавчої влади в Україні

Різні органи виконавчої влади, що разом складають поняття «апарат державного управління», поєднані між собою на засадах певної підпорядкованості, яка легко простежується як у межах будь-якої галузі, функціонального чи територіального підрозділу, так і у співвідношенні владних повноважень, статусів, функцій тощо. Звідси – чітка системна залежність на основі системоутворюючих факторів, завдяки чому окремі складові утворюють єдине ціле. Їх об'єднання в єдину систему можливе лише за умови спільної мети діяльності. Саме такою метою є досягнення високого рівня організованості, впорядкованості, узгодженості дій різноманітних складових (органів) системи для ефективного здійснення державного управління.

Однотипним є й зміст управлінської діяльності органів виконавчої влади, що впливає з функцій та завдань, які стоять перед ними. Схожими в їх діяльності є також методи управління, що запроваджуються на основі використання владних повноважень. І, безумовно, управлінська діяльність органів виконавчої влади, як уже зазначалося, базується на єдиних принципах державного управління.

Отже, **система органів виконавчої влади України – цілісна система, сукупність органів, у якій всі складові взаємопов'язані і водночас становлять самостійні підсистеми органів зі своїми особливостями завдань, функцій, організаційної структури, компетенції та з певною автономією кожного окремого органу** [8, с. 38–39].

Згідно з Конституцією України виконавча влада в нашій державі представлена низкою державних органів, що у своїй сукупності становлять її систему. Термін «система» є давньогрецького походження і означає порядок, обумовлений плановим, правильним розташуванням частин цілого. Єдність системи виявляється у такій взаємозалежності її компонентів, коли зі зміною одного з них міняються й усі інші, що впливає на систему в цілому. Основними характеристиками будь-якої системи є структура її елементів, розподіл функцій між ними, взаємозв'язок елементів структури всередині її та з навколишнім оточенням [14, с. 27]. У такому разі цими елементами (частинами, компонентами) є відповідні органи виконавчої влади. Система державних органів виконавчої влади в Україні організована відповідно до існуючого адміністративно-територіального поділу країни і включає в себе **чотири рівні**:

- центральний (державний);
- республіканський в Автономній Республіці Крим;
- обласний, міський у містах Києві та Севастополі;
- районний, районний у містах Києві та Севастополі.

Центральний (державний) рівень складають Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі виконавчої влади, міністерства, державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Республіканський рівень – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, що виконує державні виконавчі функції і повноваження, делеговані

законами України відповідно до Конституції України. З питань виконання державних функцій і повноважень Рада міністрів, її Голова, заступники, керівники відповідних міністерств і республіканських комітетів підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України.

На обласному, міському в містах Києві та Севастополі рівні функціонують обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, які є складовою частиною єдиної системи органів виконавчої влади України.

На районному рівні, районному в містах Києві та Севастополі діють районні державні адміністрації. Вони також входять до єдиної системи виконавчої влади і підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня: районні – обласним державним адміністраціям, а районні в містах Києві та Севастополі – відповідно міським державним адміністраціям. Через механізм призначення і звільнення на посаду, голови районних державних адміністрацій підпорядковані Президентові України та Кабінету Міністрів України.

6.3.1. Президент України та виконавча влада

Відповідно до ст. 102 Конституції України Президент України є Главою держави. Як уже зазначалося, він структурно не входить до жодної гілки влади, навпаки, стоїть над ними, володіючи значними компетенційними преференціями (насамперед кадровими) щодо виконавчої гілки влади. Отже, формально він не є главою виконавчої влади, як це було до 28 червня 1996 року (до прийняття нової Конституції України). Тобто, Президент віднесений до виконавчої влади лише функціонально – через певний обсяг своїх повноважень. Але він не віднесений до неї структурно, як окрема структурна ланка в системі органів виконавчої влади.

Основний Закон взагалі не містить терміна «глава виконавчої влади», що відповідає світовій конституційній практиці. Навіть у президентських республіках поширеним є визначення президента як глави уряду, але не виконавчої влади. Хоча при цьому глава держави при будь-якій формі правління має безпосереднє відношення до виконавчої влади. Його не можна цілком уособлювати з якоюсь однією гілкою влади, у тому числі і з виконавчою.

Після запровадження в Україні на основі Закону від 5 липня 1991 р. «Про Президента Української РСР» поста Президента до чинної на той час Конституції Української РСР були внесені відповідні зміни і доповнення, згідно з якими Президент України був Главою держави і водночас главою державної виконавчої влади. Нова Конституція дещо змінила його офіційний статус, залишивши за ним лише пост Глави держави (ст. 102). Автори Конституції вирішили, що Президент юридично не повинен мати прямого стосунку до виконавчої влади. Однак не будучи формально главою виконавчої влади, він як Глава держави наділений певними

владними повноваженнями, у тому числі й у сфері організації діяльності виконавчої влади. Ціла низка конституційних законів свідчить, що Президент має безпосередній стосунок до діяльності Кабінету Міністрів, оскільки Уряд відповідальний перед главою держави.

Хоча внесення 8 грудня 2004 р. змін до Конституції України, що набули чинності 1 січня 2006 р., суттєво зменшили вплив Президента на виконавчу гілку влади, Глава держави і надалі наділений суттєвими засобами впливу та контролю, зокрема у сфері кадрової політики. Так, згідно з Конституцією він:

- вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді подання про призначення парламентом Прем'єр-міністра;
- вносить до Верховної Ради подання про призначення міністрів оборони та закордонних справ;
- вносить до Верховної Ради подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України;
- призначає на посади і звільняє з посад голів місцевих державних адміністрацій за поданням Кабінету Міністрів України;

Водночас він позбавлений права щодо звільнення за власною ініціативою навіть тих міністрів (оборони та закордонних справ), щодо яких він вносить подання до парламенту. Також роль Президента у призначенні глави Уряду фактично зведена до суто формальної, навіть технічної, оскільки за жодних обставин він не може відмовитися вносити до Верховної Ради запропоновану коаліцією депутатських фракцій кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра.

Таким чином, окрім повноважень, що безпосередньо впливають із статусу поста Глави держави – представництво держави у міжнародних відносинах, головування в Збройних Силах, здійснення нагородження, присвоєння вищих військових звань, помилування тощо, у Президента України залишаються певні повноваження у сфері спрямування діяльності органів виконавчої влади. Зокрема, він наділений правом зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з одночасним зверненням до Конституційного Суду щодо їх конституційності та скасування актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Поєднання повноважень Президента зі сферою виконавчої влади також забезпечується його головуванням у такому координаційному органі, як **Рада національної безпеки і оборони України**. Конституційний статус цього органу значно зміцнює статус Глави держави, адже згідно зі ст. 107 Конституції Рада координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та оборони. Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України очолює Раду і формує її персональний склад (за винятком призначення посадових осіб, які входять до її складу за посадою: Прем'єр-міністр, Міністр оборони, Голова Служби безпеки, Міністр внутрішніх справ, Міністр закордонних справ).

Тобто через цей орган Президент може активно впливати на організаційному та функціональному рівнях на діяльність «силових» відомств, що, безперечно, посилює його роль у сфері виконавчої влади. У цьому зв'язку зазначимо, що рішення Ради національної безпеки і оборони України вводяться у дію указами Глави держави.

Поточне інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення діяльності цього органу здійснює державний орган – **Апарат Ради національної безпеки і оборони України**. Загальне керівництво Апаратом здійснює Секретар Ради національної безпеки і оборони України, який має трьох перших заступників та шістьох заступників, яких призначає на посади за поданням Секретаря та припиняє їх повноваження на цих посадах Президент України. Положення, структура і гранична чисельність Апарату Ради національної безпеки і оборони України затверджуються указами Президента України.

Структура Апарату складається із: Служби Секретаря Ради національної безпеки і оборони України; департаментів воєнної безпеки; зовнішньополітичних аспектів національної безпеки; економічної безпеки; соціальної безпеки; державної безпеки; енергетичної безпеки; екологічної та науково-технічної безпеки; контрольного, юридичного, фінансово-економічного управління; режимно-секретного відділу та відділу кадрів [19].

Функції забезпечення здійснення Главою держави своїх конституційних повноважень здійснює **Секретаріат Президента України** – постійно діючий допоміжний орган, що утворюється Президентом України для здійснення його повноважень. Основними завданнями Секретаріату є забезпечення виконання Главою держави його конституційних обов'язків та повноважень на засадах відкритості, гласності та прозорості. Для виконання основного завдання Секретаріат здійснює організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне, матеріально-технічне та інші види забезпечення ефективної реалізації Президентом України визначених Конституцією України повноважень Глави держави.

Структура Секретаріату є такою:

Глава Секретаріату Президента України;

два перші заступники Глави Секретаріату, в тому числі Перший заступник – Представник Президента у Кабінеті Міністрів;

сім заступників Глави Секретаріату, в тому числі заступник – Представник Президента у Верховній Раді, заступник – Представник Президента в Конституційному Суді, заступник – Уповноважений Президента з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України;

Представник Президента України з міжнародних питань енергетичної безпеки;

Уповноважений Президента України з питань безпеки заходів з проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу;

Повноважений Представник Президента України з питань додержання прав і свобод людини та громадянина;

Прес-секретар Президента;

Офіс Президента України;

Головна служба організаційного забезпечення;

Головна служба підготовки виступів;

Головна служба Державного Протоколу і Церемоніалу;

Головна служба кадрового забезпечення;

Головна державно-правова служба;

Головна служба документального забезпечення;

Головна служба з внутрішньополітичних питань та регіонального розвитку;

Головна служба з питань міжнародного співробітництва;

Головна служба безпекової та оборонної політики;

Головна служба з питань діяльності правоохоронних органів;

Головна служба соціально-економічного розвитку;

Головна служба гуманітарного розвитку;

Головна служба інформаційної політики;

Головна служба забезпечення зв'язків з Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України;

Служба аналізу та оперативного реагування;

Служба з питань звернень громадян;

Служба державних нагород та геральдики;

Служба з питань громадянства;

Служба з питань помилування;

Служба забезпечення зв'язків з Конституційним Судом України та представництва інтересів Президента, створених ним допоміжних органів і служб у судах загальної юрисдикції України;

Контрольна служба;

Прес-служба;

Режимно-секретна служба [15].

У процесі виконання покладеного на нього завдання Секретаріат в установленому порядку взаємодіє з Апаратом Верховної Ради, Секретаріатом Кабінету Міністрів, Апаратом Ради національної безпеки і оборони, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами, організаціями.

Діяльність Секретаріату Президента України регулюється відповідним Положенням, затвердженим Указом Президента України від 4 листопада 2005 р. Положення про Секретаріат, його структуру, граничну чисельність працівників та кошторис видатків у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті, затверджує Президент України за поданням Глави Секретаріату Президента України.

Здійснення матеріально-технічного, соціально-побутового та іншого забезпечення Президента України, Ради національної безпеки та оборони,

Секретаріату Президента та інших створених Главою держави консультативних, дорадчих та допоміжних органів і служб покладається на **Державне управління справами** – допоміжний орган, що створюється Президентом.

Відповідно до Конституції та Закону «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» з метою сприяння виконанню повноважень, покладених на Президента України, на території Автономної Республіки Крим діє **Представництво Президента України**. Представництво утворюється Главою держави і безпосередньо йому підпорядковується. Основними функціями Представництва є: вивчення стану виконання в АРК Конституції і законів, указів і розпоряджень Президента, актів Кабінету Міністрів України; сприяння додержанню конституційних прав і свобод людини і громадянина та досягненню міжнаціональної злагоди, соціально-економічної і політичної стабільності в АРК; аналіз нормативно-правових актів Верховної Ради АРК та Ради міністрів АРК щодо їх відповідності Конституції та законам України; підготовка на розгляд Президентів аналітичних матеріалів з питань соціально-економічних і політичних процесів у республіці; сприяння главі держави у вирішенні кадрових питань в АРК; аналіз практики діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, релігійних організацій в АРК, сприяння їх взаємодії з органами державної влади України, а також узагальнення відомостей про громадську думку щодо економічної та соціальної ситуації в АРК, інформування Президента з цих питань.

Загальне керівництво діяльністю Представництва здійснює *Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим*, який призначається та звільняється з посади Президентом України та несе персональну відповідальність за виконання покладених на цей державний орган завдань.

За рахунок коштів, передбачених у Державному бюджеті, Глава держави має право формувати й інші органи (консультативні, дорадчі, допоміжні тощо). Як правило, органи, що створюються при Президентові України, мають назву *комісій, комітетів, рад, колегій, центрів, робочих груп* (наприклад, Національна рада з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, Національна конституційна рада, Комітет з політики військово-технічного співробітництва та експортного контролю, Міжвідомча робоча група з питань протидії контрабанді та порушенням митних правил).

У статті 106 Конституції України закріплене положення, згідно з яким Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам. Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, що є обов'язковими до виконання на території України. Окремі акти Президента України, видані в межах його повноважень, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

6.3.2. Кабінет Міністрів України

Кабінет Міністрів є центром виконавчої влади, колегіальним органом, своєрідним штабом з організації виконавчо-розпорядчої діяльності всіх органів виконавчої влади держави. **Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Він здійснює виконавчу владу як безпосередньо, так і через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів АРК та місцеві державні адміністрації, спрямовуючи, координуючи та контролюючи їхню діяльність** [22].

Відповідно до Конституції України організація, повноваження та порядок діяльності Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) визначаються Законом України «Про Кабінет Міністрів України», прийнятий 16 травня 2008 р. Відповідно до ст. 2 Закону **основними завданнями** Уряду є такі:

1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України;

2) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і гармонійного розвитку особистості;

3) забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

4) розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм;

5) забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави;

6) забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

8) організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;

9) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю.

Характеризуючи організацію та правовий статус Кабінету Міністрів, слід звернути увагу на головний елемент цього статусу – *компетенцію Уряду*, тобто його численні повноваження – права та обов'язки, на підставі яких виконуються всі основні завдання та функції Уряду.

Урядова компетенція спрямована на організацію виконання Конституції і законів України, актів Президента, власної Програми діяльності, схвалені Верховною Радою, постійного контролю за здійсненням діяльності підвідомчими Уряду органами, вжиття заходів щодо усунення недоліків у їх роботі.

Діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на **принципах**:

а) *верховенства права* – Кабінет Міністрів у своїй діяльності дотримується вимог утвердження та гарантування прав і свобод людини, відповідальності держави перед громадянами за забезпечення їм гідних умов життя;

б) *законності* – Кабінет Міністрів здійснює виконавчу владу на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

в) *поділу державної влади* – Кабінет Міністрів здійснює виконавчу владу у встановлених Конституцією України межах незалежно від органів законодавчої і судової влади, крім випадків, передбачених Конституцією України, недопущення неправомірного втручання будь-яких органів, посадових осіб, об'єднань громадян у вирішення питань, що віднесені до відання уряду;

г) *безперервності діяльності* – Кабінет Міністрів, що склав повноваження перед новообраною Верховною Радою або перебуває у відставці, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новоствореного Уряду. Такий порядок є гарантією стабільності і вищого органу у системі виконавчої влади, тягlosti інституційного функціонування системи державного управління, за якого не допускається ні спричинення будь-якої перерви у діяльності Уряду, ні зміни його статусу (повноважень) у зв'язку зі зміною його персонального складу;

у разі припинення повноважень апарат міністерства готує інформаційно-аналітичні матеріали щодо поточного стану справ у відповідній галузі та сфері діяльності із зазначенням основних показників розвитку галузі, проблемних питань та пропозицій. Зведена інформація подається новопризначеному Прем'єр-міністрові;

ґ) *колегіальності* – Кабінет Міністрів є колегіальним органом, що приймає рішення після вільного демократичного обговорення питань на своїх засіданнях;

д) *солідарної відповідальності* – відповідальності членів Уряду за результати діяльності Кабінету Міністрів як колегіального органу;

е) *відкритості та прозорості* – Кабінет Міністрів регулярно інформує громадськість про свою діяльність, залучає громадян до процесу прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення. Прийняття актів, що містять інформацію з обмеженим доступом, можливе лише у випадках, визначених законом, у зв'язку із забезпеченням національної безпеки та оборони України. Всі рішення Уряду підлягають обов'язковому оприлюдненню, крім актів, що містять інформацію з обмеженим доступом.

Важливою складовою правового статусу Кабінету Міністрів України є **склад і порядок його формування**. Згідно зі ст. 114 Основного Закону до складу Кабінету Міністрів України входять: Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри. Статтею 6 Закону «Кабінет Міністрів України» встановлено, що до складу Уряду може бути призначено не більше двох міністрів, що не очолюють міністерств. Посадовий склад (кількість та перелік посад) новосформованого Кабміну визначається Верховною Радою за поданням Прем'єр-міністра одночасно з призначенням його персонального складу.

Посади членів Кабміну (Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів) за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад належать до політичних і не належать до категорії посад державних службовців, на них не поширюється трудове законодавство. Зазначені політичні фігури забезпечують організаційне та політичне керівництво.

Основним Законом встановлені певні обмеження щодо входження до складу уряду: члени Кабінету Міністрів не можуть бути народними депутатами України або мати інший представницький мандат, не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що мають на меті одержання прибутку.

Подання про призначення на посаду Прем'єр-міністра на розгляд Верховної Ради вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після надходження такої пропозиції. Кандидат на посаду Прем'єр-міністра виступає з викладом основних положень проекту Програми діяльності майбутнього Уряду та відповідає на запитання народних депутатів. Верховна Рада дає згоду на призначення Прем'єр-міністра більшістю від конституційного складу парламенту.

Члени Кабінету Міністрів, крім Прем'єр-міністра, міністрів оборони та закордонних справ, призначаються на посаду Верховною Радою за поданням Прем'єр-міністра. Зазначені міністри призначаються на посаду Верховною Радою за поданням Президента України. Рішення парламенту щодо призначення членів Кабміну може прийматися як списком, так і щодо окремих посад.

Члени Кабінету Міністрів України, які склали повноваження перед новообраною Верховною Радою, на період до початку роботи новосформованого Уряду юридично продовжують перебувати на посадах у статусі Прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністра чи міністра.

Розподіл функціональних повноважень між Прем'єр-міністром, Першим віце-прем'єр-міністром та віце-прем'єр-міністрами України встановлюються постановами Кабінету Міністрів України.

Прем'єр-міністр України як глава Кабінету Міністрів України відпо-

відно до Конституції:

1) керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує його діяльність на забезпечення здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Програми діяльності Уряду, схваленої Верховною Радою України;

2) координує діяльність членів Кабінету Міністрів України;

3) вносить на розгляд парламенту подання про призначення членів Кабінету Міністрів, а також Голови Антимонопольного комітету, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення, голови Фонду державного майна.

Для здійснення Прем'єр-міністром своїх повноважень у складі Секретаріату Кабінету Міністрів утворюється патронатна служба – апарат голови Уряду.

Перший віце-прем'єр та віце-прем'єр-міністри як заступники глави Уряду відповідно до розподілу функціональних повноважень:

1) забезпечують виконання Програм діяльності Кабінету Міністрів у відповідних напрямках діяльності;

2) очолюють відповідний урядовий комітет;

3) забезпечують підготовку питань для розгляду на засіданнях Кабінету Міністрів, попередньо розглядають і погоджують проекти законів, актів Президента, що готуються Урядом, та проекти відповідних актів Кабінету Міністрів, вносять пропозиції щодо порядку денного засідань Кабінету Міністрів;

4) забезпечують взаємодію Уряду з Президентом та Верховною Радою з питань діяльності Кабінету Міністрів, інших органів виконавчої влади;

5) беруть участь у розгляді питань на засіданнях Кабінету Міністрів, мають право бути присутніми на засіданнях Верховної Ради та її органів, брати участь у роботі колегій міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, у засіданнях Ради міністрів АРК;

6) за рішенням Кабміну здійснюють керівництво консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, що утворюються Урядом;

7) представляють в установленому порядку Кабінет Міністрів у відносинах з іншими органами та організаціями в Україні та за її межами;

8) ведуть переговори і підписують міжнародні договори України відповідно до наданих повноважень.

У разі відсутності Прем'єр-міністра його обов'язки виконує Перший віце-прем'єр-міністр, у разі відсутності останнього чи одного з віце-прем'єр-міністрів здійснення їх повноважень забезпечується у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Кількість віце-прем'єр-міністрів та їхня сфера компетенції законодавчо не встановлені і визначаються Кабінетом Міністрів.

Міністр як член Кабінету Міністрів України:

1) забезпечує виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів, формування та реалізацію державної політики у відповідній сфері державного

управління;

2) спрямовує та координує діяльність відповідних центральних органів виконавчої влади;

3) вносить на розгляд Кабінету Міністрів пропозиції щодо вирішення питань, пов'язаних з виконанням своїх повноважень із спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади;

4) вносить Прем'єр-міністру пропозиції щодо призначення на посаду та звільнення з посади керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується міністром;

5) скріплює підписом акти Президента, що належать до сфери діяльності міністерства та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується ним, та забезпечує їх виконання;

6) здійснює підготовку питань для розгляду Урядом;

7) бере участь у розгляді питань на засіданнях Кабміну та вносить пропозиції щодо порядку денного його засідань;

8) бере участь у засіданнях урядових комітетів;

9) представляє в установленому порядку Кабінет Міністрів у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами.

Новоутворений Кабінет Міністрів не пізніше ніж через 30 днів подає Верховній Раді України для схвалення Програму своєї діяльності, що базується на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді. Цей документ містить концептуальне викладення стратегії діяльності та засобів виконання завдань Кабінету Міністрів. До програми додається схема структури Кабінету Міністрів України з інформацією про його персональний склад. Програма вважається схваленою, якщо за неї проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України.

Кабінет Міністрів складає повноваження перед новообраною Верховною Радою

Організаційною формою роботи Кабінету Міністрів України є його *засідання*, що скликаються Прем'єр-міністром. На них розглядаються такі питання:

1) концептуальні засади реалізації державної політики (політична пропозиція, концепція державної цільової програми та концепція закону);

2) питання, що потребують нормативно-правового врегулювання актами Уряду;

3) питання організаційно-розпорядчого характеру, зокрема кадрові, питання нагородження відзнаками Кабміну;

4) законодавчі ініціативи Уряду;

5) питання щодо розгляду проектів актів Президента;

6) проекти урядових заяв, декларацій, директив, листів, звернень і меморандумів;

7) інші питання, розгляд яких передбачено Регламентом Кабінету Мі-

ністрів України.

Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає *постанови і розпорядження*, що є обов'язковими до виконання. Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України. У формі постанов Кабінету Міністрів видаються акти, що мають нормативний характер або з питань, що мають найбільш важливе чи загальне значення. У формі розпоряджень Кабінету Міністрів – акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань.

На відміну від Президента України, якому Конституція забороняє передавати свої повноваження для здійснення іншим особам або органам, Кабінет Міністрів у разі необхідності може делегувати для тимчасового виконання окремі власні повноваження, окремі повноваження центральних органів виконавчої влади іншим органам виконавчої влади.

З метою підвищення ефективності урядової діяльності у структурі Кабінету Міністрів запроваджено принципово новий для практики державного управління України орган – урядовий комітет.

Урядовий комітет – це робочий колегіальний орган Кабінету Міністрів України, що утворюється для забезпечення ефективної реалізації повноважень Кабінету Міністрів, координації дій органів виконавчої влади, попереднього розгляду проектів нормативно-правових актів, концепцій, стратегій, основних напрямів реалізації державної політики, інших документів, що подаються на розгляд Уряду [21, с. 9]. Перелік урядових комітетів та їх посадовий склад затверджує Кабінет Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра. До складу урядових комітетів відповідно до їх компетенції входять члени Кабінету Міністрів, заступники міністрів, а також керівники центральних органів виконавчої влади, що не належать до сфери спрямування і координації міністрів. Очолюють їх голови, які за посадою є Першим віце-прем'єр-міністром, віце-прем'єр-міністрами.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 січня 2008 р. затверджено такий перелік урядових комітетів:

- 1) з питань економічної політики;
- 2) з питань правової політики, оборони та правоохоронної діяльності;
- 3) з питань гуманітарної та соціальної політики;
- 4) європейської інтеграції та міжнародного співробітництва [24].

До повноважень урядового комітету належать:

- 1) попередній розгляд і схвалення концепцій проектів нормативно-правових актів, що підлягають розробленню;
- 2) розгляд та остаточне врегулювання розбіжностей у позиціях органів виконавчої влади, що виникають при розробленні проектів документів чи прийнятті інших рішень;
- 3) схвалення проектів нормативно-правових актів та інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів; розгляд інших питань, пов'язаних із формуванням та реалізацією державної політики у відповідній сфері.

Кабінет Міністрів розглядає проекти своїх рішень лише за умови попереднього схвалення їх відповідним урядовим комітетом. Урядовому комітету надано право створювати підкомітети, експертні комісії та робочі групи для розгляду окремих питань, що належать до його компетенції.

У цих підрозділах зосереджена поточна робота з вироблення рішень Уряду, що дало змогу звільнити останній від вирішення другорядних питань та сконцентрувати діяльність на розв'язанні стратегічних державних завдань. Діяльність урядових комітетів, започаткованих у лютому 2000 р., підвищила ефективність роботи Уряду та координацію зусиль центральних органів виконавчої влади у формуванні та здійсненні державної політики.

Організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності Уряду здійснює **Секретаріат Кабінету Міністрів України**. Відповідно Секретаріат забезпечує:

- 1) підготовку та проведення засідань Кабміну, урядових комітетів;
- 2) діяльність Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів та міністрів, які не очолюють міністерства;
- 3) доведення до органів виконавчої влади актів Кабміну та доручень, даних на його засіданнях та урядових комітетів;
- 4) здійснення контролю за своєчасним поданням органами виконавчої влади проектів законів, урядових актів, інших документів для підготовки їх до розгляду КМУ, урядовими комітетами.

Очолює Секретаріат **Міністр Кабінету Міністрів України**. Він є членом Кабінету Міністрів України і має першого заступника та заступників, які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів за його поданням. Він забезпечує діяльність Уряду, Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра та віце-прем'єр-міністрів, затверджує за погодженням з Прем'єр-міністром та Міністерством фінансів штатний розпис та кошторис видатків Секретаріату, розпоряджається бюджетними коштами, передбаченими на утримання Секретаріату, відповідно до законодавства призначає на посади та звільняє з посад його працівників.

Секретаріат КМУ складається з підрозділів, які згідно з їх завданнями і функціями поділяються на:

- загальнофункціональні підрозділи;
- підрозділи за окремими напрямками діяльності Уряду, які організаційно та інформаційно-аналітично обслуговують урядові комітети і не повинні дублювати функцій міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- апарат Першого віце-прем'єр-міністра та віце-прем'єр-міністрів.

Для забезпечення здійснення Прем'єр-міністром своїх повноважень у складі Секретаріату КМУ утворюється **Апарат Прем'єр-міністра**.

Секретаріат діє на підставі Положення, яке затверджується Кабінетом

Міністрів.

Для забезпечення здійснення своїх повноважень Кабмін утворює постійні, тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи (наприклад, Міжвідомча координаційна рада з питань промислової політики, Міжвідомча координаційна рада з питань розвитку сільських територій, Державна надзвичайна протиепізоотична комісія при Кабінеті Міністрів України). До участі в їх роботі залучаються державні службовці, а також народні депутати України, науковці та інші фахівці.

Щодо повноважень Кабінету Міністрів у **відносинах з іншими органами виконавчої влади**, то насамперед слід виділити напрями його впливу на очолювану систему органів виконавчої влади. Слід зазначити, що після запровадженої першим етапом конституційної реформи моделі, повноваження Уряду у сфері виконавчої влади стали суттєво вагомими, особливо стосовно центральних органів виконавчої влади. Зокрема, від Президента до Кабінету Міністрів перейши такі з них:

а) утворення, реорганізація та ліквідація відповідно до закону міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;

б) призначення на посади та звільнення з посад керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів.

Відтепер повноваження Кабінету Міністрів визначаються лише Конституцією та законами України (раніше, ще й актами Президента України).

Кабінет Міністрів спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які є відповідальними перед Урядом, підзвітні та підконтрольні йому. КМУ має право утворювати у системі міністерств урядові органи, затверджувати положення про них, призначати та звільняти їх керівників. Уряд має право скасовувати акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині.

Однак, суттєвим недоліком стала ситуація у самому Уряді, оскільки більшість міністрів вважають себе представниками Прем'єр-міністра, а інші – Президента (квота Глави держави). Такий стан призводить до постійних суперечностей між ними, як наслідок конфліктних ситуацій між Прем'єр-міністром (Ю. Тимошенко) та Президентом (В. Ющенком).

Що стосується відносин з місцевими державними адміністраціями, то вони залишилися незмінними. Така конституційна модель не лише не усунула проблем біцефальності* та дуалізму** в системі виконавчої влади України, а лише їх посилила. Адже, склалася ситуація, за якої Уряд та центральні органи виконавчої влади підпорядковуються Прем'єр-міністрові, а місцеві державні адміністрації орієнтуються на Президента,

* Біцефальність – існування двох керівних центрів у сфері виконавчої влади – президента і глави уряду.

**Дуалізм виконавчої влади (лат. dualis – двоїстий) – форма здійснення виконавчої влади, коли повноваження, притаманні уряду, розподілені між двома суб'єктами – главою держави і урядом.

за яким залишилося конституційне право кадрових призначень керівників цих органів.

Зазначена модель і надалі залишила фактичне функціонування у сфері виконавчої влади двох паралельних владних структур – урядової та президентської. Її специфічність характеризується різним ставленням цих суб'єктів до виконавчої влади. Якщо Уряд є окремою структурною ланкою системи органів виконавчої влади, то Глава держави належить до неї лише функціонально. Відповідно до Конституції України, Кабінет Міністрів України не повинен відігравати другорядну роль у сфері виконавчої влади, навпаки, саме цей орган має бути вищим у структурі цієї гілки влади, покликаний реалізовувати всі основні функції виконавчої влади. Однак, не маючи повного впливу на всю систему органів виконавчої влади, Уряду вкрай складно реалізовувати свою політичну місію.

Певну специфіку мають відносини Кабінету Міністрів України з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, що не є безпосередньо підпорядкованим йому органом виконавчої влади. Зокрема, Кабінет Міністрів України спрямовує і координує діяльність Ради міністрів АРК щодо виконання Конституції і законів України, актів Президента та актів Кабінету Міністрів на території АРК як невід'ємної складової частини України. Ради міністрів АРК є підзвітною та підконтрольною Кабінету Міністрів України з питань виконання нею державних функцій і повноважень. У разі неналежного виконання Головою Ради міністрів АРК покладених на нього повноважень Кабмін має право звернутися до Президента України та до Верховної Ради АРК з поданням про звільнення його з посади.

Кабінет Міністрів встановлює порядок участі Ради міністрів АРК та підвідомчих їй органів у виконанні загальнодержавних програм, інших заходів загальнодержавного значення (наприклад, щодо усунення наслідків екологічної безпеки, надзвичайних ситуацій, боротьби зі злочинністю). Кабінет Міністрів з метою ефективної реалізації загальнодержавних і республіканських програм, інших заходів загальнодержавного і республіканського значення забезпечує взаємодію Ради міністрів АРК з міністерствами, державними комітетами, іншими центральними органами виконавчої влади України.

Кабінет Міністрів України забезпечує Раді міністрів АРК участь у вирішенні порушених ним питань через надання права вирішального голосу голові Ради міністрів АРК на засіданнях Кабінету Міністрів, а також обов'язкового розгляду пропозицій уряду АРК з питань, що потребують рішення Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України може прийняти на себе за ініціативою АРК виконання окремих повноважень Ради міністрів АРК. Кабінет Міністрів може подати безпосередньо Верховній Раді України або Президенту України законопроект щодо делегування Автономній Республіці Крим окремих повноважень органів виконавчої влади з віднесенням цих повноважень до відання Ради міністрів АРК та підвідомчих їй органів з обов'язковим наданням їм необхідних фінансових і матеріальних ресур-

сів.

Для здійснення постійних зв'язків Кабінету Міністрів України з Радою міністрів АРК у столиці України – місті Києві діє постійне представництво уряду АРК.

Кабінет Міністрів спрямовує і координує діяльність місцевих державних адміністрацій щодо виконання Конституції і законів України, актів Президента, постанов Верховної Ради, актів Кабінету Міністрів, органів виконавчої влади вищого рівня, здійснення на відповідній території інших наданих повноважень.

Голови місцевих держадміністрацій під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Кабінетом Міністрів. Місцеві державні адміністрації та їх голови підзвітні та підконтрольні Уряду у межах його повноважень. Підзвітність і підконтрольність обласних і районних державних адміністрацій не поширюється на ту частину повноважень, яка делегована їм органами місцевого самоврядування – відповідними обласними чи районними радами.

Кабінет Міністрів вносить Президентові України подання щодо призначення на посади і звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій. Кабінет Міністрів постійно одержує від місцевих державних адміністрацій детальну інформацію про їхню діяльність, регулярно заслуховує звіти голів державних адміністрацій з питань їх діяльності.

Кабінет Міністрів має право зупиняти дію актів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства. Вирішуючи питання зупинення дії цих актів, Кабінет Міністрів водночас звертається до Президента України з пропозицією про їх скасування даного.

На відміну від повноважень, які має Кабінет Міністрів щодо органів, які складають очолювану ним систему, стосовно місцевого самоврядування компетенція Кабінету Міністрів спрямована на максимальне сприяння його функціонуванню і розвитку – без будь-якого втручання в безпосередню діяльність органів місцевого самоврядування.

Кабінет Міністрів може внести на розгляд Верховної Ради законопроект щодо делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. Одночасно Кабінет Міністрів подає пропозиції про фінансування здійснення таких повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету або через віднесення до місцевого бюджету окремих загальнодержавних податків, а також передачі у комунальну власність чи у користування органів місцевого самоврядування відповідних об'єктів права державної власності.

Водночас органи місцевого самоврядування в частині делегованих їм повноважень органів виконавчої влади підконтрольні та підзвітні Кабінету Міністрів. Рішення органів місцевого самоврядування з питань цих повноважень, що суперечать Конституції та законам України, актам Президента, Кабінету Міністрів, іншим актам законодавства України, може скасувати Кабінет Міністрів або за його дорученням відповідний орган виконавчої влади.

6.3.3. Центральні органи виконавчої влади

Здійснення оперативного і повсякденного державного управління в окремих галузях і секторах народного господарства покладено на центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ). На відміну від Уряду України – органу загальної компетенції, що є відповідальним за реалізацію державної політики у всіх сферах державного управління, ЦОВВ мають компетенцію у конкретних (спеціальних) сферах державного управління. Вони створюються і діють у різноманітних формах: комітету, адміністрації, комісії, служби, агентства, управління, департаменту, фонду, центру, інституту. Проте, як зазначається у літературі, чіткого поняття та критеріїв утворення ЦОВВ у названих організаційно-правових формах не дає жоден національний нормативно-правовий акт. Більше того, аналіз виконуваних діючими ЦОВВ завдань, функцій і повноважень засвідчив, що органи з однаковою назвою різняться за своєю правовою природою та призначенням у системі органів виконавчої влади [29].

Питання формування ЦОВВ, призначення і звільнення їх керівників, а також регламентації діяльності належать до компетенції Кабінету Міністрів України. Уряд наділений правом утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати міністерства та інші ЦОВВ, призначати на посади та звільняти з посад за поданням Прем'єр-міністра керівників цих органів, які не входять до складу Кабінету Міністрів України. Міністерства та інші ЦОВВ є відповідальними перед КМУ, підзвітні та підконтрольні йому.

З урахуванням наведеного, поняття «центрального органи виконавчої влади» можна сформулювати так: **центральный орган виконавчої влади – це утворений Кабінетом Міністрів України орган виконавчої влади, відповідальний перед Урядом, підзвітний і підконтрольний йому, із загальнодержавною компетенцією, що поширюється на всю територію України.**

Центральні органи виконавчої влади в Україні – певна система, що складається з трьох груп.

- 1) міністерства, керівники яких входять до складу Кабінету Міністрів;
- 2) державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади, статус яких прирівнюється до Державного комітету України;
- 3) центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Кількість та перелік центральних органів виконавчої влади України законодавчо не закріплені, що є міжнародною практикою. Зокрема, кількість міністерств та їхня структура постійно змінюються, залежно від політичних пріоритетів та завдань новообраних урядів. Сьогодні у більшості країн функціонує від 15 до 20 міністерств [12, с. 2–3].

Отже, об'єктивно існуючі завдання держави, що визначають її функції, вирішальним чином впливають на організаційну структуру ЦОВВ, яка, відповідно до функціональних трансформацій, є змінною. Саме тому в Україні їх кількість, перелік, завдання та функції встановлюються актами Кабінету Міністрів.

Міністерства

Міністерство стало неодмінною частиною вертикалі виконавчої влади у всіх державах світу. Його назва походить від латинського слова *ministro*, що означає службу, керую. Міністерства – це особливий вид, що принципово відрізняється від інших ЦОВВ, займаючи провідне місце серед цих органів. Адже саме міністерства, що є своєрідним «продовженням уряду», є основними центрами формування державної політики у відповідних галузях та секторах державного управління. Ключовими функціями міністерства є: аналіз політики, координація, вироблення рекомендацій щодо державної політики, а також моніторинг та оцінювання [16, с. 64].

Важливою інституційною складовою міністерств є те, що міністр, як член Кабінету Міністрів, забезпечує виконання Програми діяльності Уряду, несе солідарну відповідальність за результати діяльності цього колегіального органу виконавчої влади та особисту політичну відповідальність за стан справ у дорученій йому сфері.

Міністерство – головний (провідний) орган у системі центральних органів виконавчої влади, очолюваний міністром, основним завданням якого є розроблення та реалізація державної політики у відповідному секторі чи галузі державного управління.

Правовий статус міністерств визначають Конституція, Закон «Про Кабінет Міністрів України» та відповідні положення про конкретні міністерства, що затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Сьогодні в Україні функціонує 20 міністерств: Міністерство аграрної політики України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство вугільної промисловості України, Міністерство економіки, Міністерство закордонних справ України, Міністерство України з питань житлово-комунального господарства України, Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи; Міністерство культури і туризму України; Міністерство палива та енергетики України; Міністерство праці та соціальної політики України; Міністерство промислової політики; Міністерство оборони України; Міністерство освіти і науки України; Міністерство охорони здоров'я України; Міністерство охорони навколишнього природного середовища України; Міністерство регіонального розвитку та будівництва України; Міністерство транспорту та зв'язку України; Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту; Міністерство фінансів України; Міністерство юстиції України.

Схема урядової структури виконавчої влади включає в себе міністерства двох видів: **галузеві** (наприклад, вугільної промисловості, транспорту та зв'язку, з питань житлово-комунального господарства, палива та енергетики) та **функціональні** (наприклад, економіки, фінансів, юстиції).

Міністерства є головними (провідними) органами у системі центральних органів виконавчої влади, за якими закріплюються функції стратегіч-

ного планування, розроблення та забезпечення реалізації державної політики у визначених сферах державного управління. У своїй діяльності міністерства керуються Конституцією і законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції і законів України, актами Кабінету Міністрів України а також положеннями про міністерства.

Міністерства є *єдиноначальними* органами. Єдиноначальність означає, що владні повноваження цього органу здійснюються одноособово його керівником – **міністром**, який за посадою є членом Кабінету Міністрів України. Міністри, крім міністрів оборони і закордонних справ, призначаються на посаду Верховною Радою за поданням Прем'єр-міністра України, а звільняються з посади за рішенням парламенту. Міністри оборони і закордонних справ призначаються на посаду Верховною Радою за поданням Президента України. За характером повноважень, порядком призначення та звільнення з посади міністр є політичною фігурою і не належить до категорії державних службовців. Зміст його роботи полягає у політичному керівництві в певному секторі державного управління.

Міністр здійснює такі повноваження:

1) здійснює керівництво міністерством (крім міністра, який не очолює міністерство) та на виконання вимог законодавства в межах наданих йому повноважень визначає політичні пріоритети, стратегічні напрями роботи міністерства і шляхи досягнення поставленої мети;

2) подає в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів проекти законів України, актів Президента та Кабінету Міністрів, розробником яких є міністерство чи ЦОВВ, діяльність яких спрямовується і координується ним;

3) видає обов'язкові для виконання накази з питань, що належать до сфери діяльності міністерства та ЦОВВ, діяльність яких спрямовується і координується ним;

4) затверджує програми і плани роботи міністерства;

5) приймає рішення про розподіл бюджетних коштів, головним розпорядником яких є міністерство, та затверджує звіт про виконання цих рішень;

6) погоджує проекти законів України, актів Президента та Кабінету Міністрів з питань, що належать до сфери діяльності міністерства, ЦОВВ, діяльність яких спрямовується і координується ним;

7) вносить Кабінету Міністрів пропозиції щодо утворення, реорганізації, ліквідації урядових органів у системі міністерства, а також подання про призначення на посади та звільнення з посад їх керівників;

8) призначає за погодженням з головами відповідних місцевих держадміністрацій та звільняє керівників територіальних органів міністерств, державних підприємств, установ, організацій, що перебувають у сфері управління відповідного міністерства;

9) притягує до дисциплінарної відповідальності керівників територіаль-

них органів міністерств, інших ЦОВВ, діяльність яких спрямовується і координується міністром, урядового органу в системі міністерства, державних підприємств, установ, організацій, що перебувають у сфері управління відповідного міністерства.

Через відповідних міністрів спрямовується і координується діяльність центральних органів виконавчої влади. Зокрема, відповідно до постанови КМУ від 23 лютого 2006 р. через Міністра економіки: Державний комітет з державного матеріального резерву і Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації; через Міністра охорони навколишнього природного середовища: Державний комітет лісового господарства, Державний комітет по водному господарству, Державний комітет із земельних ресурсів; через Міністра праці та соціальної політики: Пенсійний фонд; через Міністра транспорту та зв'язку: Державна служба автомобільних доріг, Державна служба з нагляду за забезпеченням безпеки авіації; через Міністра фінансів: Головне контрольно-ревізійне управління, Державна митна служба, Державна податкова адміністрація; через Міністра юстиції: Державний комітет архівів, Державний комітет у справах національностей та релігій.

Спрямування і координація здійснюється через:

- формування державної політики у відповідних сферах та здійснення контролю за її реалізацією відповідними ЦОВВ;
- погодження та подання на розгляд КМУ розроблених цими органами проектів нормативно-правових актів;
- видання обов'язкових для виконання наказів з питань, що належать до сфери діяльності міністерства та цих органів;
- визначення порядку обміну інформацією між міністерством та цими органами;
- затвердження структури цих органів;
- внесення Прем'єр-міністрові пропозицій щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників цих органів.

Міністр має перших заступників та заступників, яких призначає на посади та звільняє з посад за його поданням Кабінет Міністрів України. Кількість перших заступників та заступників міністрів визначається Урядом. Перші заступники та заступники міністрів належать до числа керівників відповідних міністерств і є державними службовцями.

Структура міністерства поділяється на **апарат** та **функціональні підрозділи**. Апарат, або секретаріат є найбільш стабільною ланкою міністерства, що здійснює ключові функції і виконує роль зберігача інституційної пам'яті. Адже саме він забезпечує єдність і послідовність політики, яку проводить міністерство, наступність при зміні уряду. Ця частина має переважно однакову структуру в усіх міністерствах [16, с. 68].

Функціональні підрозділи забезпечують виконання функцій та повноважень, спрямованих на досягнення основної мети діяльності міністерства. Функціональна частина є більш гнучкою, залежить від «мандату» міні-

стра, який йому дають Кабінет Міністрів та Прем'єр-міністр, пріоритетів державної політики та потреб суспільства, що є змінними. Ця ланка міністерства, як правило, зазнає реорганізації залежно від зміни пріоритетів міністерства та Уряду. Її структура визначається на основі специфічних функцій, закріплених у положенні про міністерство [16, с. 68–69]. Зокрема, такими структурними підрозділами є:

1) **департамент**, очолюваний директором, що утворюється для виконання основних завдань високого ступеня складності (багатогалузовість, багатофункціональність, програмно-цільовий напрям діяльності), координації роботи, пов'язаної з виконанням цих завдань, за умови, що в його складі буде не менш ніж два управління;

2) **управління (самостійний відділ)**, очолюване начальником, є структурним підрозділом одногалузевого або однофункціонального спрямування. Управління утворюється у складі не менш як двох відділів. Самостійний відділ утворюється з чисельністю не менш як 5 працівників. У разі, коли чисельність такого підрозділу менше 5 одиниць, утворюється самостійний сектор;

3) **відділ**, очолюваний начальником, є базовим структурним підрозділом – основою для побудови структури. Утворюється для виконання завдань за одним напрямом (функцією) діяльності органу виконавчої влади, з чисельністю не менш як 4 працівники (у виняткових випадках у зв'язку з особливостями виконуваних функцій та через неможливість поєднання їх з функціями інших підрозділів – 3 працівники);

4) **сектор**, очолюваний завідувачим, утворюється у складі відділу у разі необхідності відокремлення виконання більш важливих та перспективних завдань від поточних, з чисельністю не менш 2 працівників.

В апараті міністерства, крім підрозділів, що виконують функції відповідно до специфіки його діяльності, утворюються такі *структурні підрозділи (управління, відділи, сектори)*: організаційно-аналітичного забезпечення роботи керівника; стратегічного планування (у міністерствах утворюється обов'язково); кадровий; юридичний; контрольно-ревізійний; інформаційних технологій; режимно-секретний; мобілізаційної роботи; протокольний; взаємодії із засобами масової інформації та зв'язків з громадськістю.

У складі центрального апарату міністерства утворюється *патронатна служба* міністра. Її працівники призначаються на посаду та звільняються з посади міністром.

У складі міністерств також утворюються *обслуговуючі* структурні підрозділи. Вони виконують роботу, пов'язану із забезпеченням належних умов функціонування міністерства. Залежно від обсягу роботи та кількості працівників в апараті міністерства утворюються такі обслуговуючі структурні підрозділи:

- господарське управління (відділ господарського обслуговування та матеріально-технічного забезпечення);
- управління (відділ) бухгалтерського обліку і звітності;

– управління документального забезпечення та контролю за виконанням (загальний відділ).

Найсуттєвішою організаційно-структурною особливістю міністерств є наявність у їх підпорядкуванні місцевих органів, що створюють разом з апаратом міністерств так звану виконавську вертикаль галузевої чи функціональної спрямованості (систему міністерства). На місцевому рівні органами міністерств є їх територіальні підрозділи. Також міністерства здійснюють свої повноваження через структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій. Міністерства забезпечують в установленому порядку координацію діяльності створених ними територіальних органів з місцевими державними адміністраціями.

Рішення колегії міністерства проводяться в життя, як і більшість актів міністерства, *наказами* міністра. Вони є обов'язковими до виконання всіма органами та організаціями, їх посадовими особами, які підпорядковані відповідному міністерству. В окремих випадках, передбачених законодавством, акти міністерства є обов'язковими до виконання іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності, та громадянами. У необхідних випадках міністерство видає разом з іншими центральними органами виконавчої влади спільні акти.

Нормативно-правові акти міністерства підлягають реєстрації в порядку, встановленому законодавством. Нормативно-правові акти, що зачіпають права та обов'язки громадян, не доведені до відома населення, є нечинними. Акти міністерств у разі їх невідповідності законам або ж економічній чи соціальної доцільності можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України.

Для розгляду наукових рекомендацій та інших пропозицій щодо головних напрямів розвитку науки і техніки, обговорення найважливіших програм та інших питань у міністерстві може створюватися **наукова (науково-консультативна) рада**, до якої входять учені та висококваліфіковані фахівці, а також інші дорадчі та консультативні органи. Склад зазначених органів і положення про них затверджує міністр.

У міністерстві з урахуванням специфіки його діяльності можуть утворюватися й інші дорадчі та консультативні органи. Склад цих органів і положення про них затверджує міністр.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції міністерства, та для колективного і вільного обговорення найважливіших напрямів його діяльності утворюється дорадчий орган – **колегія**. До її складу входять: керівник (голова колегії), перші заступники та заступники керівника (за посадою), керівники структурних підрозділів міністерства і територіальних управлінь; у разі потреби – керівники інших центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерства, керівники його територіальних

органів, народні депутати України, представники інших органів державної влади (за згодою). У випадках, передбачених положеннями про відповідні центральні органи виконавчої влади, до складу колегій можуть входити представники громадських організацій, творчих спілок, підприємств, наукових установ та інших організацій. Персональний склад колегії затверджує міністр.

Організаційною формою роботи колегії є засідання, що проводяться, як правило, один раз на місяць, позапланові – у міру потреби. Її рішення проводяться у життя, як правило, наказом міністра.

З метою координації заходів, пов'язаних з проведенням консультацій з громадськістю, сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання рішень з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері державного управління, при міністерствах утворюються **громадські ради**. Склад та положення про громадську раду затверджує голова громадської ради.

Державні комітети

Державний комітет, на відміну від міністерства, не формує державну політику. Він здійснює державне управління в певній, як правило, невеликій галузі господарства, керівництво підпорядкованими йому об'єктами, реалізацію певного сектора державної політики. Державний комітет вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним міністрам – членам Кабінету Міністрів, які спрямовують і координують його діяльність, та забезпечує її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснює управління у цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання.

Відповідно, **державний комітет – центральний орган виконавчої влади, який, безпосередньо не формуючи урядову політику, покликаний сприяти уряду в реалізації цієї політики в частині відповідної галузі або шляхом виконання функцій державного управління міжгалузевого, міжсекторного характеру.**

Відповідно до п. 9-1 ст. 116 Конституції України та ст. 20 Закону «Про Кабінет Міністрів України» його утворює, реорганізовує та ліквідує Кабінет Міністрів України. Державний комітет очолює його голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Урядом за поданням Прем'єр-міністра. На відміну від міністра, голова державного комітету не входить до складу Кабінету Міністрів України, а отже, самостійно не виробляє урядову політику. Відповідно він має статус державного службовця.

Державний комітет у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, а також указами Президента та постановами Верховної

Ради, прийнятими відповідно до Конституції і законів України, актами Кабінету Міністрів та положенням про цей центральний орган виконавчої влади. Положення про державний комітет затверджуються постановами Кабінету Міністрів.

Державні комітети, як і міністерства, є єдиноначальними органами, хоча сама назва «комітет» властива саме колегіальним органам. Вони можуть видавати загальнообов'язкові нормативно-правові акти лише в межах повноважень, визначених для них законами. Відповідно до покладених на державний комітет завдань, схожою з міністерством є його внутрішня структура. Голова комітету має декількох заступників, які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням міністрів, до сфери спрямування та кординації яких належать ці органи, у порядку, визначеному законодавством про державну службу.

Центральний апарат державного комітету поділяється на відповідні головні управління, відділи, департаменти, сектори та групи. У складі центрального апарату при голові утворюється колегія як дорадчий орган.

Державний комітет може мати підпорядковані йому структурні підрозділи (органи), у тому числі територіальні (регіональні), що становлять так звану систему державного комітету.

Обсяг повноважень конкретного державного комітету визначає Кабінет Міністрів, який затверджує положення про нього. Структуру державного комітету затверджує його керівник. Штатний розпис, кошторис видатків держкомітету затверджує керівник за погодженням з Міністерством фінансів України.

Що ж до кількості державних комітетів, то їх функціонування виправдане лише в тому випадку, коли певні функції державного управління неможливо або небажано віднести до відання якогось одного міністерства або коли існує необхідність організаційно (структурно) розмежувати прийняття стратегічних (політичних) рішень і їх реалізацію (наприклад, державні комітети лісового господарства, з питань технічного регулювання та споживчої політики, статистики, ядерного регулювання та ін.).

Сьогодні в Україні функціонують такі державні комітети: Державний комітет архівів, Державний комітет ветеринарної медицини, Державний комітет інформаційної політики України; Державний комітет лісового господарства України; Державний комітет природних ресурсів України; Державний комітет рибного господарства України; Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації України; Державний комітет статистики України; Державний комітет телебачення і радіомовлення України; Державний комітет України з енергозбереження; Державний комітет з державного матеріального резерву, Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики; Державний ко-

мітет України по водному господарству; Державний комітет України із земельних ресурсів; Державний комітет України по матеріальних резервах; Державний комітет України у справах захисту прав споживачів; Державний комітет України у справах національностей та релігій; Державний комітет харчової промисловості України; Державний комітет ядерного регулювання України.

Крім державних комітетів до цієї групи відносять інші ЦОВВ з іншими назвами (агенства, адміністрації, інспекції, комісії, служби, управління, фонди), окремі з яких, як зазначалося вище, були позбавлені статусу «зі спеціальним статусом»: Вища атестаційна комісія, Головне контрольно-ревізійне управління, Головне управління державної служби, Державна інспекція з контролю якості лікарських засобів, Державна митна служба, Державна податкова адміністрація, Державна служба автомобільних доріг, Державна служба експортного контролю, Державна служба з нагляду за забезпеченням безпеки авіації, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації, Державна судова адміністрація, Національне агентство з іноземних інвестицій та розвитку, Національне агентство з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів, Національне космічне агентство України, Пенсійний фонд України.

Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом

До системи ЦОВВ України також входять «центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом».

Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом є органом виконавчої влади, що здійснює міжгалузеву координацію та контроль, діяльність якого спрямовується Кабінетом Міністрів, якому він підпорядкований.

Відповідно до Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади, затвердженої Указом Президента від 19 грудня 2005 р., до ЦОВВ зі спеціальним статусом належать: Державна прикордонна служба, Антимонопольний комітет, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Державне агентство з інвестицій та інновацій, Державний департамент з питань виконання покарань, Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємництва, Державний комітет з питань технічного регулювання та споживчої політики, Державний комітет фінансового моніторингу, Національна комісія з питань регулювання зв'язку, Національна комісія регулювання електроенергетики, Служба безпеки, Управління державної охорони, Фонд державного майна [18].

Водночас зазначимо, що ні Конституція, ні Закон «Про Кабінет Міністрів України» не вирізняють серед ЦОВВ органи зі спеціальним статусом.

Як засвідчила практика, спеціальний статус значної кількості ЦОВВ не наповнений реальним змістом. Визначені законодавством повноваження Уряду щодо вирішення їх основних установчих і кадрових питань є такими, як і стосовно інших держаних комітетів. Крім того, окремі ЦОВВ зі спеціальним статусом мають назву «державний комітет», що є термінологічним вульгаризмом, що вносить плутанину у класифікацію зазначеної групи органів виконавчої влади (наприклад, Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємництва, Державний комітет з питань технічного регулювання та споживчої політики, Державний комітет фінансового моніторингу). І вже зовсім нелогічним виглядає надання такого статусу Українському інституту національної пам'яті.

Певне усвідомлення такого стану спонукало Уряд переглянути спеціальний статус багатьох центральних органів виконавчої влади (постанова КМУ від 23 липня 2008 р.). Зокрема, цього статусу було позбавлено десяти ЦОВВ, серед яких: Державна податкова адміністрація, Державна митна служба, Державний комітет статистики, Головне управління державної служби та інші.

Тому, все об'єднанішим виглядає пропозиція взагалі відмовитися від термінології «спеціальний статус» щодо класифікації центральних органів виконавчої влади [29].

Неналежне опрацювання на теоретичному рівні наукових термінів і понять призводить до законодавчих недоречностей. Саме така ситуація склалася з Фондом державного майна, відсутність закону про який, викликає зіткнення інтересів та виникнення спорів про його належність до гілок влади. Адже єдиним нормативно-правовим актом, що визначав статус цього органу як центрального органу виконавчої влади, був Указ Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 р. Проте Указом Президента «Питання Фонду державного майна України» від 30 січня 2007 р. з переліку центральних органів виконавчої влади Фонд державного майна виключено. Після чого склалася ситуація, коли в чинному законодавстві України немає нормативно-правового акта, який би визначав належність цього державного органу до будь-яких із гілок влади. На цьому наголосив Конституційний Суд у своїй ухвалі від 17 вересня 2008 р.

Схожа ситуація склалася й щодо Служби безпеки України, адже після внесення змін до Конституції України порядок призначення та звільнення керівника цього органу зазнав кардинальних змін. Зокрема, подання до Верховної Ради про призначення та звільнення з посади Голови СБУ вносить Президент України. Виходячи зі змісту п. 9-2 ст. 116 Конституції України, у якій йдеться, що Кабінет Міністрів призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра керівників ЦОВВ, які не входять до складу Уряду, можна зробити висновок про виведення Служби безпеки України із системи центральних органів виконавчої влади.

Порядок створення, реорганізації, ліквідації, призначення на посаду та звільнення з посади керівників і їх заступників, функціонального призначення, прав та обов'язків, взаємовідносин з іншими державними органами, відповідальності, підконтрольності та підзвітності, скасування чи зупинення актів цієї групи органів є однаковим з попередньо розглянутими державними комітетами.

Урядові органи державного управління

Розглядаючи систему центральних органів виконавчої влади, слід зупинитися на порівняно новому виді органів. Йдеться про так звані урядові органи, функціонування яких передбачено ст. 22 Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

Утворення зазначених органів зумовлене об'єктивними потребами державного управління. Адже у сфері відповідальності міністерств виникають завдання, що не можуть ефективно реалізовуватися існуючим апаратом та функціональними підрозділами. Відповідно, вони потребують посиленої управлінської уваги, зокрема організаційної, специфічних механізмів державного управління. Крім того, до сфери багатьох міністерств віднесено адміністративні функції контрольно-наглядового та дозвольно-реєстраційного характеру, надання адміністративних послуг, що мають свою специфіку, а, відповідно, потребують задіяння спеціалізованих інструментів забезпечення. Виходячи з місії міністерств, що є основними центрами вироблення державної політики у відповідних сферах державного управління, усі зазначені функції передаються на нижчі щаблі державного управління. Суттєво, що ці завдання (функції) є недостатніми для створення окремого ЦОВВ та зовеликими для виконання існуючими структурами міністерства. Виходом із цієї ситуації стало створення у системі міністерств окремих органів державного управління.

Урядові органи (департаменти, служби, інспекції) утворюються відповідно до постанов Кабінету Міністрів України. Отже, **урядові органи державного управління – це органи виконавчої влади, що функціонують у складі міністерств, відповідальні перед Кабінетом Міністрів, підзвітні та підконтрольні міністру, у системі міністерства якого вони створені та функціонують.**

Урядові органи державного управління здійснюють:

- а) управління окремими підгалуззями або сферами діяльності;
- б) контрольно-наглядові функції;
- в) регулятивні та дозвольно-реєстраційні функції щодо фізичних і юридичних осіб.

Правовою основою їх утворення в Україні стали Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. «Про систему центральних органів виконавчої влади» та постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження Типо-

вого положення про урядовий орган державного управління» від 22 лютого 2000 р.

Сьогодні у системі виконавчої влади налічується більше сорока таких органів. Наприклад, до складу Міністерства охорони навколишнього природного середовища входять два урядові органи державного управління: Державна екологічна інспекція та Державна служба заповідної справи; у Міністерстві освіти і науки функціонують два урядові органи – Державний департамент інтелектуальної власності та Державна інспекція навчальних закладів; до складу Міністерства транспорту та зв'язку входять: Головна державна інспекція на автомобільному транспорті, Державна авіаційна адміністрація, Державний департамент з питань зв'язку та інформатизації; у складі Міністерства культури і туризму діють Державна служба з питань національної культурної спадщини та Державна служба кінематографії; у складі Міністерства охорони здоров'я функціонує Державна санітарно-епідеміологічна служба; у складі Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи діють Державна гідрометеорологічна служба та Державний департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду; до складу Міністерства фінансів входить Державне казначейство; у складі Міністерства юстиції функціонує Департамент державної виконавчої служби; у складі Міністерства економіки діє Державний департамент з питань банкрутства; до складу Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту входить Державний департамент з усиновлення та захисту прав дитини; до складу Міністерства регіонального розвитку та будівництва входить Державна архітектурно-будівельна інспекція; у складі Міністерства праці та соціальної політики діє Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю; до складу Міністерства аграрної політики входить Державна служба з охорони прав на сорти рослин; у складі Міністерства промислової політики діє Агентство з питань оборонно-промислового комплексу.

Урядові органи мають статус юридичної особи, самостійний баланс і не є структурними підрозділами міністерств, хоча існують у їх системі і підпорядковуються їм. Урядові органи утворюються Кабінетом Міністрів. Керівники цих органів призначаються на посади та звільняються з посад також Кабінетом Міністрів України за поданням міністра, у системі міністерства якого вони функціонують. Вони за посадою є членами колегій відповідних міністерств. Керівник урядового органу має заступників, які призначаються на посади і звільняються з посад Кабінетом Міністрів України за поданням відповідного міністра, погодженим з керівником урядового органу.

Урядові органи здійснюють свої повноваження безпосередньо та через територіальні органи, утворені за погодженням з міністром у межах граничної чисельності працівників цього органу. Керівників територіальних органів призначає на посаду та звільняє з посади в установленому порядку відповідний міністр.

В урядовому органі може діяти колегія, персональний склад якої затверджується міністром, а також утворюватися науково-технічна (наукова) рада, інші дорадчі та консультативні органи.

Положення про ці органи затверджує Кабінет Міністрів. Граничну чисельність працівників урядового органу за поданням керівника цього органу затверджує міністр у межах граничної чисельності працівників міністерства, затвердженої КМУ. Структуру органу затверджує керівник урядового органу за погодженням з міністром.

6.3.4. Органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим

Відповідно до ст. 134 Конституції України Автономна Республіка Крим (АРК) є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання, та здійснює інші повноваження, делеговані їй нормативно-правовими актами відповідно до законодавства України.

Органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим входять до єдиної системи органів виконавчої влади України. Однак модель взаємовідносин центральних органів виконавчої влади України та органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим має певні особливості. Вони зводяться до того, що, на території автономії хоч і діють Конституція та закони України, але разом з тим Автономна Республіка Крим має свою Конституцію, прийняту Верховною Радою АРК 21 жовтня 1998 р. та затверджену Верховною Радою України 23 грудня того ж року. Порядок функціонування органів виконавчої влади АРК визначений постановою Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про систему органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим і внесення змін до деяких нормативно-правових актів».

Аналіз статей 137 і 138 Конституції України, ст. 38 Конституції Автономної Республіки Крим, що встановлюють перелік і межі повноважень органів влади АРК, дає підстави вважати, що Рада міністрів АРК наділена більшими повноваженнями, порівняно з обласними державними адміністраціями. Таким чином, органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим становлять проміжну ланку між центральними органами виконавчої влади України і обласними державними адміністраціями. Це впливає і з вищого статусу Автономної Республіки Крим, порівняно з областями. Тому закономірно віднести цю ланку до окремого рівня (республіканського) системи органів виконавчої влади України, хоча в літературі часто її відносять до місцевих органів виконавчої влади. Такий підхід, на нашу думку, є дещо спрощеним і таким, що не відповідає політико-правовому рівню цих органів.

Згідно зі ст.15 Закону АРК «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» (у редакції постанови Верховної Ради АРК «Про систему і

структуру органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим» від 2 червня 2006 р.) затверджено структуру та систему республіканських органів виконавчої влади. Зокрема, ця система складається з п'яти сегментів:

- Ради міністрів АРК;
- міністерств АРК;
- республіканських комітетів АРК;
- інших органів виконавчої влади АРК;
- органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Сьогодні до системи органів виконавчої влади АРК входять:

1) 14 міністерств АРК:

- аграрної політики;
- будівельної політики та архітектури;
- житлово-комунального господарства;
- економіки;
- культури і мистецтв;
- курортів і туризму;
- праці та соціальної політики;
- промислової політики, транспорту, зв'язку і паливно-енергетичного

комплексу;

- освіти і науки;
- охорони здоров'я;
- споживчого ринку і зовнішньої торгівлі;
- транспорту і зв'язку;
- у справах молоді, сім'ї та ґендерної політики;
- фінансів.

2) 10 республіканських комітетів АРК:

- інформації;
- охорони культурної спадщини;
- торгівлі та захисту прав споживачів;
- фізичної культури і спорту;
- лісового та мисливського господарства;
- охорони навколишнього природного середовища;
- по водогосподарському будівництві та зрошувальному землеробству;
- по земельних ресурсах;
- у справах міжнаціональних відносин та депортованих громадян;
- у справах релігій.

3) 8 інших органів виконавчої влади АРК:

- комітет по преміях АРК;
- головне управління зовнішніх зв'язків та міжрегіонального співробітництва Ради міністрів АРК;
- головне управління захисту прав споживачів в АРК;
- головне управління з матеріального резерву, оборонно-мобілізаційної роботи та цивільного захисту населення;

- головне управління капітального будівництва;
- державна інспекція з нагляду за технічним станом машин та обладнання;
- державний архів в АРК;
- республіканська державна інспекція закупівель та якості сільськогосподарської продукції.

4) 2 органи виконавчої влади зі спеціальним статусом АРК:

- фонд майна АРК;
- Постійне представництво Верховної Ради АРК і Ради міністрів АРК у м. Києві;

До цієї системи відносяться також районні державні адміністрації. Крім того, на території АРК функціонує 36 державних органів виконавчої влади АРК – територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади та урядових органів державного управління.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим – це уряд Автономної Республіки Крим, відповідальний перед Верховною Радою АРК, що здійснює виконавчі функції та повноваження з питань, віднесених до самостійного відання Автономної Республіки Крим Конституцією України, Конституцією АРК і законами України, а також державні виконавчо-розпорядчі функції і повноваження, делеговані законами України відповідно до Конституції України.

З метою забезпечення виконання делегованих державних виконавчих функцій і повноважень Автономній Республіці Крим передаються фінансові, матеріальні кошти і об'єкти державної власності, необхідні для виконання зазначених повноважень. З питань виконання державних функцій і повноважень Рада міністрів АРК, Голова уряду, його заступники, керівники відповідних міністерств і республіканських комітетів підзвітні і підконтрольні Кабінету Міністрів України, а керівники районних державних адміністрацій – Раді міністрів АРК.

Рада міністрів АРК формується Верховною Радою Автономної Республіки Крим на термін її повноважень і є відповідальною перед нею. До складу Уряду АРК входять Голова Ради міністрів АРК, три перших заступники Голови Ради міністрів АРК, три заступники Голови Ради міністрів АРК, Міністр Ради міністрів АРК, міністри, голови республіканських комітетів АРК.

Очолює Уряд АРК Голова, який призначається на посаду і звільняється з посади Верховною Радою АРК за поданням її Голови і за погодженням з Президентом України. Заступники Голови Рада міністрів АРК, міністри і голови республіканських комітетів призначаються на посади Верховною Радою Автономної Республіки Крим за поданням Голови Ради міністрів АРК.

Уряд АРК здійснює виконавчі функції і повноваження, віднесені до самостійного відання Автономної Республіки Крим з **таких питань**: розвитку економіки; планування економічного і соціального розвитку; фінансової, кредитної та цінової політики; промисловості; паливно-енергетичного

комплексу; сільського господарства; землеустрою; лісового господарства; водогосподарського будівництва і зрошуваного землеробства; організації і розвитку курортно-рекреаційної сфери і туризму; управління санаторно-курортними і туристичними комплексами Автономної Республіки Крим; зовнішньоекономічної діяльності та зовнішніх зв'язків; транспорту, зв'язку і дорожнього будівництва; житлово-комунального господарства і благоустрою, архітектури і містобудування; торговельного і побутового обслуговування населення; організації та розвитку освіти, науки, культури, мистецтва, охорони пам'яток історії та культури; поліграфії та видавничої справи; охорони навколишнього природного середовища; організації та забезпечення безпечних і здорових умов життя населення, організації та розвитку охорони здоров'я, фізичної культури і спорту; праці, її оплати, умов і охорони праці, соціальних питань та зайнятості населення, соціального захисту населення; забезпечення законності, охорони громадського порядку і прав громадян; міжнаціональних відносин; молодіжної політики, охорони материнства і дитинства; управління майном Автономної Республіки Крим у порядку, визначеному Верховною Радою АРК.

Рада міністрів не більше двох разів на рік подає Верховній Раді АРК звіт про свою діяльність у цілому (комплексний), а також щокварталу подає письмову інформацію про стан справ у соціально-економічній, культурній та інших сферах АРК. Якщо за результатами звіту діяльність уряду в цілому буде визнана Верховною Радою АРК незадовільною, вона має право в порядку, передбаченому Конституцією України, прийняти такі рішення: про відставку (припинення повноважень) Ради міністрів у зв'язку з висловленням недовіри; про звільнення з посади Голови Ради міністрів у зв'язку з висловленням недовіри.

Схожа процедура передбачена у випадку визнання Верховною Радою АРК роботи з окремих напрямів діяльності уряду або окремих міністерств і республіканських комітетів незадовільною, коли може настати звільнення заступника Голови Ради міністрів, міністра або голови республіканського комітету у зв'язку з висловленням недовіри.

Крім того, Верховна Рада АРК може висловити недовіру Голові уряду АРК або окремим членам Ради міністрів у зв'язку з неналежним виконанням ними своїх обов'язків, порушенням Конституції України, Конституції АРК, законів України, нормативно-правових актів Верховної Ради АРК.

Рада міністрів АРК у межах своєї компетенції має право скасовувати акти міністерств і республіканських комітетів, інших підвідомчих їй органів, а з питань виконання державних функцій і повноважень – також акти районних державних адміністрацій, якщо вони прийняті з порушенням Конституції України, законів України, актів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України. Рада міністрів АРК у межах своєї компетенції видає постанови, рішення і розпорядження, обов'язкові до виконання на всій території республіки; у межах своїх повноважень спрямовує та конт-

ролює діяльність районних державних адміністрацій.

За наявності підстав, визначених законодавством, Рада міністрів АРК може порушувати питання перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України про притягнення до дисциплінарної відповідальності голів відповідних районних державних адміністрацій.

Рада міністрів АРК у межах своєї компетенції видає постанови, рішення і розпорядження, обов'язкові до виконання на всій території республіки; у межах своїх повноважень спрямовує та контролює діяльність районних державних адміністрацій.

Робочим апаратом Ради міністрів АРК є **Управління справами Ради міністрів АРК** (далі – Управління), яке у своїй діяльності керується законами України, указами і розпорядженнями Президента України, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, нормативно-правовими актами Верховної Ради АРК і Ради міністрів АРК, а також Положенням про нього, затвердженим постановою Ради міністрів АРК від 25 серпня 1998 р. Управління є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в установах банків, печатку зі своїм найменуванням. Основними завданнями Управління справами Ради міністрів АРК є організаційне, фінансово-господарське і матеріально-технічне забезпечення діяльності Ради міністрів АРК.

Управління очолює Міністр Ради міністрів АРК. Міністр Ради міністрів має заступників, у тому числі першого. Заступники міністра Ради міністрів призначаються на посаду і звільняються з посади Радою міністрів АРК. Заступники міністра Ради міністрів відповідно до розподілу обов'язків координують і контролюють роботу управлінь, відділів, інших структурних підрозділів Управління, забезпечують своєчасну підготовку матеріалів для розгляду Радою міністрів, виконують доручення Голови Ради міністрів, Міністра Ради міністрів, здійснюють взаємодію з міністерствами, республіканськими комітетами, іншими органами виконавчої влади в межах своїх повноважень. Перший заступник заміщає міністра Ради міністрів на час його відсутності.

До організаційної структури Управління входять управління, відділи, сектори і патронатна служба керівництва Ради міністрів. Управління і відділи є основними структурними підрозділами Управління справами. Згідно зі структурою Управління справами Ради міністрів АРК, затвердженою постановою Ради міністрів АРК від 25 серпня 1998 р., до його складу входять такі підрозділи: Керівництво Управління справами; Управління служби Голови Ради міністрів; Апарат при заступниках Голови Ради міністрів; Управління з громадських зв'язків та інформації; Управління з організаційних питань; Правове управління; Управління кадрів і державної служби; Управління з діловодства і документального забезпечення; Управління з оборонних питань і режимно-секретної роботи; Управління по взаємодії з правоохоронними органами і профілактиці правопорушень; Господарсько-фінансове управління; Відділ листів і прийому громадян;

Відділ по контролю за використанням житлового фонду; Відділ інформаційних систем.

До патронатної служби керівництва Ради міністрів належать: Управління служби Голови Ради міністрів, апарат при заступниках Голови Ради міністрів.

Структура і гранична чисельність працівників Управління, що утримуються за рахунок коштів республіканського бюджету, затверджуються Верховною Радою АРК. Штатний розклад затверджується Радою міністрів АРК, а положення про структурні підрозділи – міністром Ради міністрів.

Згідно зі ст. 23 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Уряд України спрямовує і координує діяльність Ради міністрів АРК щодо виконання Конституції та законів України, актів Президента і актів Кабінету Міністрів на території автономії. Зокрема, координує діяльність, пов'язану із здійсненням заходів щодо запобігання виникненню катастрофи, стихійного лиха, епідемії та епізоотії і ліквідації їх наслідків, забезпечення раціонального природокористування, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, безпечних і здорових умов життя населення, охорони пам'яток історії та культури, організації роботи у сфері освіти, науки і культури, фізичної культури та спорту, забезпечення правопорядку і громадської безпеки, реалізації спільних проектів у регіоні, а також вирішення інших питань, що належать до компетенції виконавчих органів.

Рада міністрів АРК підзвітна та підконтрольна КМУ з питань виконання нею державних функцій і повноважень. КМУ заслуховує звіти Голови Ради міністрів АРК з питань виконання Урядом АРК державних функцій і повноважень. У разі неналежного виконання Головою Ради міністрів АРК покладених на нього повноважень Уряд України має право звернутися до Президента України та до Верховної Ради АРК з поданням про звільнення його з посади. Відповідне подання підписує Прем'єр-міністр на підставі рішення, що приймається на засіданні Кабінету Міністрів.

6.3.5. Місцеві органи виконавчої влади

Закінчуємо розгляд системи органів виконавчої влади місцевими органами виконавчої влади, що завершують владну вертикаль цієї системи. Виконавчу владу на регіональному та субрегіональному територіальних рівнях, тобто в областях, містах Києві та Севастополі, районах здійснюють обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації. Місцеві державні адміністрації є місцевими органами виконавчої влади, що входять до системи органів виконавчої влади. У своїй сукупності вони складають поняття **«місцева державна адміністрація» – місцевий орган виконавчої влади, що у межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною**

радою (обласною, районною).

З огляду на те, що законодавцем до системи місцевої державної адміністрації віднесено органи виконавчої влади двох територіальних рівнів – регіонального та субрегіонального, варто назвати органи, що до неї входять:

- 1) обласні державні адміністрації;
- 2) Київська та Севастопольська міські державні адміністрації;
- 3) районні державні адміністрації;
- 4) районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації.

Правовою основою організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади є положення статей 118 і 119 Конституції України, а також відповідні положення Закону України «Про місцеві державні адміністрації», прийнятого 9 квітня 1999 р. [23].

Обласна державна адміністрація

Обласні державні адміністрації (ОДА) є ключовою ланкою в реалізації функцій виконавчої влади на регіональному рівні. Відповідно до ст. 133 Конституції України міста Київ і Севастополь мають спеціальний статус міст державного значення. Міські державні адміністрації, що в них утворюються, за обсягом своїх повноважень прирівняні до статусу обласних державних адміністрацій. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами, зокрема у столиці – Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ», прийнятим 15 січня 1999 р. На жаль, закон про здійснення виконавчої влади у місті Севастополі відсутній.

Київська міська державна адміністрація – єдиний в організаційному відношенні орган, що виконує функції місцевого органу виконавчої влади та паралельно виконавчі функції органу місцевого самоврядування – виконавчого органу Київської міської ради.

З питань здійснення повноважень у сфері виконавчої влади Київська міськдержадміністрація підзвітна і підконтрольна Кабінету Міністрів України, а з питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, – Київській міській раді. Київську міськдержадміністрацію очолює особа, обрана Київським міським головою, яка Президентом України призначається головою цієї адміністрації. Як голова міської державної адміністрації Київський міський голова з питань здійснення функцій виконавчої влади є відповідальним перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітним і підконтрольним органам виконавчої влади вищого рівня. Структура і склад, форми і процедури діяльності Київської міськдержадміністрації та обласної державної адміністрації є схожими.

Обласна державна адміністрація – ключова ланка в системі органів виконавчої влади, основним завданням якої є реалізація функцій державного управління на обласному рівні.

Реалізуючи конституційні положення, Закон «Про місцеві державні адміністрації» визначає **завдання** та **функції** облдержадміністрацій, тобто основні напрями їх діяльності, у яких відображаються місія та цілі зазначених органів. Зокрема, закон наділяє місцеві державні адміністрації *загальною* і *галузеву* компетенцією.

У межах **загальної компетенції** державні адміністрації у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують:

- виконання Конституції, законів, актів Президента, Кабінету Міністрів, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;
- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також їх національно-культурного розвитку;
- підготовку та виконання відповідних бюджетів;
- звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

У межах **галузевої компетенції** до відання державних адміністрацій належить вирішення таких питань:

- соціально-економічного розвитку відповідного регіону;
- бюджету та фінансів;
- управління майном, приватизації та підприємництва;
- містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку;
- використання та охорони земель, природних ресурсів та охорони довкілля;
- науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді;
- соціального забезпечення та соціального захисту населення;
- зайнятості населення, праці та заробітної плати;
- забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян;
- міжнародних та зовнішньоекономічних відносин;
- оборонної роботи.

У цілому Закон «Про місцеві адміністрації» не виключає здійснення ними й інших функцій. Тому закони, наприклад, з питань бюджету, фінансів та обліку можуть наділяти місцеві органи виконавчої влади іншими повноваженнями порівняно з тими, що закріплені зазначеним Законом. Отже, галузеві повноваження місцевих адміністрацій складають насправді лише основу їх повноважень відповідно до всього масиву законодавства.

Державні адміністрації здійснюють також функцію управління майном підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління. Аналіз статусу місцевих державних адміністрацій вказує на те, що вони

відіграють ключову роль у реалізації державної політики та законів України на відповідних територіях.

На місцеві держадміністрації покладено здійснення на відповідних територіях функції **державного контролю** в межах, визначених Конституцією і законами України, за:

- 1) збереженням і раціональним використанням державного майна;
- 2) станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням збитків, заподіяних державі;
- 3) використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів;
- 4) охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду;
- 5) додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією;
- 6) додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою;
- 7) додержанням архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів;
- 8) додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів;
- 9) додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту;
- 10) охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці;
- 11) додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху;
- 12) додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію.

Державні адміністрації діють на **засадах**: відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів.

Державні адміністрації є єдиноначальними органами виконавчої влади загальної компетенції, повноваження яких реалізуються одноособово їх керівниками – головами державних адміністрацій. Голова державної адміністрації формує її структуру та склад. **Структура обласної державної адміністрації** є такою: керівництво (голова, перший заступник голови, заступники голови); апарат ОДА; головні управління, управління, відділи та інші структурні підрозділи ОДА. Постановою Кабінету Міністрів України від 6 травня 2001 року № 461 встановлено, що кількість посад заступників голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з урахуванням посади першого заступника не може перевищувати для регіонів з чисельністю населення до 1500 тис. та м. Севастополя –

5 одиниць, від 1500 до 2000 тис.— 6, від 2000 до 3000 тис.— 7, понад 3000 тис. та м. Києва — 10 одиниць.

Голови державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом за поданням Кабінету Міністрів. Кандидатури на посади голів обласних державних адміністрацій на розгляд Уряду вносяться Прем'єр-міністром. У разі здійснення своїх повноважень голови державних адміністрацій відповідальні перед Головою держави та Урядом, підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. У разі обрання нового Президента України голови державних адміністрацій продовжують здійснювати свої повноваження до призначення в установленому порядку нових голів держадміністрацій.

Перший заступник і заступники голови облдержадміністрації виконують обов'язки, визначені головою, і несуть персональну відповідальність за стан справ у дорученій їм ділянці роботи. Перший заступник голови облдержадміністрації призначається на посаду та звільняється з посади головою обласної держадміністрації за погодженням Кабінету Міністрів України. Зокрема, пропозиція про призначення на посаду та звільнення з посади перших заступників і заступників голів обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій вноситься головою відповідної держадміністрації за погодженням з Міністерством регіонального розвитку та будівництва.

Перший заступник і заступники голови Київської міської державної адміністрації, повноваження яких стосуються сфери виконавчої влади, призначаються на посаду та звільняються з посади Київським міським головою за погодженням з Президентом України та Кабінетом Міністрів України [17, с.5].

Керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів державних адміністрацій очолюють відповідні підрозділи і несуть персональну відповідальність перед головами відповідних держадміністрацій за виконання покладених на ці підрозділи завдань. Вони призначаються на посаду та звільняються з посади головами держадміністрацій за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України. У разі неналежного виконання керівником структурного підрозділу місцевої державної адміністрації покладених на нього повноважень міністерство має право притягнути його до дисциплінарної відповідальності (крім звільнення з посади) або звернутися до голови місцевої державної адміністрації з поданням про його звільнення з посади.

Законом установлені певні обмеження щодо зайняття посад у місцевих державних адміністраціях. Зокрема, голови, їх заступники, керівники управлінь, відділів, інших структурних підрозділів адміністрацій не можуть бути народними депутатами України, суміщати свою службову діяльність з іншою, у тому числі на громадських засадах, крім викладацької, наукової та творчої діяльності у позаробочий час, входити до складу керівного ор-

гану чи наглядової ради підприємства чи іншої організації, що має на меті одержання прибутку.

Для правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності обласної державної адміністрації, підготовки аналітичних, інформаційних та інших матеріалів, систематичної перевірки виконання актів законодавства та розпоряджень голови ОДА, надання методичної та іншої практичної допомоги місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування головою облдержадміністрації утворюється **апарат облдержадміністрації** в межах виділених бюджетних коштів, що підпорядковується голові відповідної адміністрації. До структури апарату обласної державної адміністрації входять такі структурні підрозділи:

а) *відділи*: забезпечення діяльності голови, першого заступника голови, заступників голови; організаційної роботи, взаємодії з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування; загальний; кадрової роботи; юридичної роботи та правового забезпечення діяльності голови облдержадміністрації; роботи із зверненнями громадян; фінансово-господарського забезпечення; господарського забезпечення; взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи; інформаційно-комп'ютерного забезпечення;

б) *сектори*: контролю; мобілізаційної роботи; режимно-секретної роботи.

Апарат у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє з управліннями, іншими структурними підрозділами облдержадміністрації, районними держадміністраціями, органами місцевого самоврядування, а також з підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян.

Апарат ОДА очолює заступник голови – керівник апарату облдержадміністрації, який призначається на посаду головою облдержадміністрації за погодженням з Головним управлінням державної служби. Голова також затверджує положення та визначає структуру апарату, призначає на посади і звільняє з посад керівників та інших працівників структурних підрозділів апарату.

Основними структурними підрозділами ОДА є головні управління, управління, відділи, сектори. У структурі ОДА функціонують також служби, інспекції та архіви. Перелік структурних підрозділів визначає голова облдержадміністрації на основі примірного переліку, затвердженого Кабінетом Міністрів України. При формуванні структур ОДА необхідно дотримуватися таких вимог: до складу головного управління повинні входити не менше двох управлінь; в управлінні має працювати не менше 9 осіб, у відділах у складі управлінь – не менше 4, у самостійних відділах – не менше 6.

В обласних державних адміністраціях утворюються такі **структурні підрозділи**:

а) головне управління агропромислового розвитку; головне управління економіки; головне управління праці та соціального захисту населення;

голове фінансове управління; головне управління промисловості та розвитку інфраструктури, головне управління містобудування, архітектури та житлово-комунального господарства; головне управління з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю;

б) управління освіти і науки; управління охорони здоров'я; управління культури і туризму; управління у справах сім'ї, молоді та спорту; управління з питань надзвичайних ситуацій;

в) інспекція якості та формування ресурсів сільськогосподарської продукції; інспекція державного технічного нагляду;

г) державний архів області.

г) служба у справах дітей;

Голови держадміністрацій видають розпорядження одноособово і несуть за них відповідальність згідно із законодавством. Нормативно-правові акти підлягають державній реєстрації у відповідному органі юстиції в установленому органом порядку і набувають чинності з моменту їх реєстрації, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію.

Обласні державні адміністрації та їх голови при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом і Кабінетом Міністрів та підзвітні і підконтрольні Уряду. Однак у зв'язку з особливою роллю Президента України в організації та діяльності місцевих державних адміністрацій, що фактично не зазнала змін після внесення змін до Конституції, зокрема у наявності у нього права припиняти повноваження голів обласних та районних держадміністрацій, саме відносини останніх з Главою держави, а відповідно із Секретаріатом Президента, на практиці мають першочергове значення. Незважаючи на конституційну норму, встановлену ст. 118 Основного Закону, за якою ініціатива призначення та звільнення з посад голів місцевих держадміністрацій є прерогативою Кабінету Міністрів України, українська практика показує, що ця норма повною мірою не діє. Зокрема, Президент одноособово, на свій розсуд реалізує зазначену конституційну норму. Для цього запроваджена практика призначення виконуючих обов'язки голів місцевих держадміністрацій, що не передбачена ні Конституцією, ні законами України.

Місцеві державні адміністрації при здійсненні своїх повноважень у сфері державного управління взаємодіють з відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. Відносини між ними є переважно партнерськими. Голови держадміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні функцій державного управління. Управління, відділи та інші структурні підрозділи облдержадміністрацій підзвітні та підконтрольні відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади.

Обласні держадміністрації у межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за

їх діяльністю. Голови облдержадміністрацій мають право скасовувати розпорядження голів районних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам, рішенням Конституційного Суду, актам Президента, Кабінету Міністрів, голів облдержадміністрацій, а також міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Обласні держадміністрації є підзвітними обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, обласних бюджетів. Облдержадміністрації можуть здійснювати повноваження, делеговані їм обласними радами з метою забезпечення місцевих інтересів населення області і несуть відповідальність за їх реалізацію. Вони у частині здійснення делегованих повноважень підзвітні та підконтрольні обласним радам.

Голови облдержадміністрацій щорічно звітують перед обласними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-культурного розвитку території і делегованих повноважень. Рада може висловити недовіру голові облдержадміністрації, на підставі чого, з урахуванням пропозицій Кабінету Міністрів, Президент приймає рішення і дає раді обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові висловили дві третини від складу обласної ради, глава держави приймає рішення про відставку голови відповідної облдержадміністрації. Однак, і ця конституційна норма інколи дає збої, що відбулося стосовно голови Харківської обласної державної адміністрації А. Авакова у 2006–2007 рр.

Обласні державні адміністрації не мають права втручатись у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень. Для здійснення спільних програм обласні державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації.

Державні адміністрації здійснюють функцію управління майном підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління. Голови держадміністрацій укладають та розривають контракти з їх керівниками. Керівники підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, призначаються та звільняються з посад за погодженням з головою відповідної держадміністрації, крім керівників установ, підприємств та організацій Збройних Сил та інших військових формувань. Державні адміністрації не повинні втручатись у їх господарську діяльність, крім випадків, визначених законом. У разі порушення законів керівниками підприємств, установ, організацій держадміністрації мають право звернутися до їх власника чи уповноваженої ним особи з умотивованим поданням щодо притягнення до відповідальності цих керівників.

Особливу увагу держадміністрації повинні надавати відносинам з об'єднаннями громадян та стосункам з громадянами, які проживають на відповідних територіях. З цією метою вони взаємодіють з політичними партіями, громадськими і релігійними організаціями для забезпечення

прав і свобод громадян, задоволення їхніх політичних, екологічних, соціальних, культурних та інших інтересів з урахуванням загальнодержавних і місцевих інтересів, сприяють виконанню статутних завдань та забезпечують додержання законних прав цих об'єднань громадян.

Держадміністрації забезпечують додержання прав і свобод громадян. Громадяни звертаються до цих органів для вирішення питань, що належать до сфери їх повноважень. Посадові особи держадміністрацій зобов'язані розглянути звернення громадян і не пізніше, ніж у визначений законом термін прийняти рішення або дати обґрунтовану відповідь. Посадові особи проводять особистий прийом громадян у порядку, визначеному законом.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції місцевої державної адміністрації, та для колективного і вільного обговорення найважливіших напрямів діяльності в цих органах утворюється дорадчий орган – **колегія**. Рішення про її утворення та визначення кількісного складу приймається головою держадміністрації згідно з Типовим регламентом місцевої державної адміністрації, затвердженим Кабінетом Міністрів України. До складу колегії входять: голова місцевої держадміністрації (голова колегії), його перші заступники та заступники голови (за посадою), керівники інших структурних підрозділів держадміністрації. У разі потреби – керівники територіальних органів центральних органів виконавчої влади, голови місцевих держадміністрацій нижчого рівня, посадові особи органів місцевого самоврядування (за згодою). Члени колегії затверджуються та звільняються від обов'язків головою держадміністрації.

Організаційною формою роботи колегії є засідання, що проводяться, як правило, один раз на місяць, позапланові – у міру потреби. Її рішення проводяться у життя, як правило, розпорядженням голови місцевої держадміністрації.

Для координації заходів, пов'язаних з проведенням консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, забезпечення врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання рішень органів виконавчої влади, при місцевих органах виконавчої влади утворюються консультативно-дорадчі органи – **громадські ради**, що діють на підставі положень, що затверджуються цими органами. До складу громадських рад включаються представники громадських організацій, професійних спілок та інших об'єднань громадян, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації.

Районна державна адміністрація

Вертикаль виконавчої влади в Україні завершується на рівні районних державних адміністрацій (РДА). Вже на рівні територіальних громад функціонують органи місцевого самоврядування. Саме тому можна сказати,

що району як адміністративно-територіальній одиниці, належить дуже важливе місце в системі адміністративно-територіального устрою держави, а районна державна адміністрація є базовим рівнем у системі виконавчої влади України.

По-перше, район перебуває в центрі системи публічної влади поміж вищим рівнем (державна, область, міста обласного підпорядкування) та нижчим (міста районного підпорядкування, селища і села). По-друге, саме в районах зосереджена велика кількість об'єктів власності різних форм, на їх території мешкає велика кількість населення, тут створюються значні матеріальні та інші цінності, від наявності яких безпосередньо залежить доля виконання всіх без винятку державних програм.

Районна державна адміністрація – це ключова ланка в реалізації функцій виконавчої влади на районному рівні, єдиноначальний орган виконавчої влади загальної компетенції, повноваження якого реалізуються одноособово її керівником – головою державної адміністрації, що призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень глави держави.

Основною функцією райдержадміністрації є виконавча, оскільки діяльність цього органу безпосередньо пов'язана з практичною реалізацією виконавчої влади. Вона покликана захищати права і законні інтереси громадян та держави, забезпечувати комплексний соціально-економічний розвиток району та реалізацію державної політики у відповідних секторах державного управління, надавати громадянам якісні управлінські послуги.

Організація, повноваження та порядок діяльності районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій багато в чому є схожими з обласними державними адміністраціями з урахуванням їх нижчого рівня.

Очолює районну державну адміністрацію, як і облдержадміністрацію, голова, який призначається на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Кандидатури на посади голів райдержадміністрацій на розгляд Кабінету Міністрів України вносяться головами відповідних обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій. Відповідно до рішення Конституційного Суду України від 13 жовтня 2005 р., районну у місті Києві державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана головою районної в місті Києві ради, яка Президентом України призначається на посаду голови районної в місті Києві держадміністрації [26]. Такий же порядок застосовується і щодо голів райдержадміністрацій у місті Севастополі.

Перші заступники та заступники голів районних держадміністрацій призначаються на посади головами райдержадміністрацій за погодженням з відповідними головами обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій і Мінрегіонбудом [17, с. 6]. Постановою Кабінету

Міністрів України від 6 травня 2001 року № 461 встановлено, що кількість посад заступників голів районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій з урахуванням посади першого заступника не може перевищувати 4 одиниць. Перші заступники та заступники голів районних держадміністрацій виконують обов'язки, визначені головами РДА, і несуть персональну відповідальність за стан на дорученій їм ділянці роботи. Вони заявляють про припинення своїх повноважень новопризначеним головам РДА у день їх призначення.

Голови районних держадміністрацій регулярно інформують про свою діяльність голів обласних державних адміністрацій, щорічно та на вимогу звітують перед ними.

Для правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності районної державної адміністрації, підготовки аналітичних, інформаційних та інших матеріалів, систематичної перевірки виконання актів законодавства та розпоряджень держадміністрації, надання методичної та іншої практичної допомоги органам місцевого самоврядування головою райдержадміністрації утворюється **апарат** РДА у межах виділених бюджетних коштів, який підпорядковується голові цієї адміністрації. До структури апарату районної державної адміністрації входять такі відділи: організаційно-кадрової роботи; загальний; юридичний; фінансово-господарського забезпечення; взаємодії з правоохоронними органами; оборонної та мобілізаційної роботи.

Апарат у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє з управліннями, іншими структурними підрозділами райдержадміністрації, органами місцевого самоврядування, а також з підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян.

Апарат очолює керівник, який призначається на посаду головою держадміністрації. Голова також затверджує положення та визначає структуру апарату, призначає на посади і звільняє з посад керівників та інших працівників структурних підрозділів апарату.

Районна державна адміністрація складається з апарату, управлінь, відділів та інших структурних підрозділів РДА. Відповідно з Примірним переліком управлінь, відділів та інших структурних підрозділів у районних державних адміністраціях утворюються такі **структурні підрозділи**:

а) управління агропромислового розвитку; управління економіки; управління праці та соціального захисту населення; фінансове управління;

б) відділ у справах сім'ї, молоді та спорту; відділ містобудування та архітектури; відділ розвитку інфраструктури; відділ освіти; відділ культури і туризму; відділ охорони здоров'я; відділ з питань надзвичайних ситуацій; архівний відділ;

в) служба у справах неповнолітніх.

Управління, відділи та інші структурні підрозділи РДА очолюють керівники, які призначаються та звільняються з посад головами відповідних

РДА за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів. Вони несуть персональну відповідальність перед головами РДА за виконання покладених на ці підрозділи завдань.

Районні держадміністрації є підзвітними районним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних бюджетів. Райдержадміністрації можуть здійснювати повноваження, делеговані їм районними радами з метою забезпечення місцевих інтересів населення району і несуть відповідальність за їх реалізацію. Вони у частині здійснення делегованих повноважень підзвітні та підконтрольні районним радам.

Голови райдержадміністрацій щорічно звітують перед районними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-культурного розвитку території і делегованих повноважень. Рада може висловити недовіру голові райдержадміністрації, на підставі чого, з урахуванням пропозицій Кабінету Міністрів, Президент приймає рішення і дає раді обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові висловили дві третини від складу районної ради, Глава держави приймає відставку голови райдержадміністрації.

Райдержадміністрації на відповідній території взаємодіють із сільськими, селищними і міськими радами, їх головами і виконавчими органами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Водночас районні державні адміністрації не мають права втручатись у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень.

Районна державна адміністрація утримується за рахунок коштів Державного бюджету України. Фонд оплати праці службовців і видатки на утримання районної державної адміністрації встановлюються головами відповідно обласної, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій.

Структуру і штатний розклад апарату райдержадміністрації, а також граничну чисельність, фонд оплати праці працівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів районної державної адміністрації, у межах виділених асигнувань, визначає голова районної державної адміністрації.

Структуру і штатний розклад управлінь, відділів та інших структурних підрозділів районної державної адміністрації затверджують їх керівники у межах встановленої граничної чисельності та фонду оплати праці.

Районні державні адміністрації в Автономній Республіці Крим мають свої особливості діяльності, порівняно з аналогічними органами виконавчої влади, що функціонують в областях, містах Києві та Севасто-

полі. Так, вони, крім завдань, передбачених ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», забезпечують виконання Конституції АРК, нормативно-правових актів Верховної Ради АРК та рішень Ради міністрів АРК. Дільність цих адміністрацій у межах своїх повноважень спрямовує та контролює Рада міністрів АРК. Уряд АРК також наділений правом скасовувати акти райдержадміністрацій, якщо вони прийняті з порушенням Конституції та законів України, актів Президента, постанов КМУ.

Відповідно до п. 3 ст. 37 Конституції Автономної Республіки Крим, голови районних державних адміністрацій в Автономній Республіці Крим призначаються на посаду і звільняються з посад Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України, погодженим з Головою Верховної Ради АРК і Головою Ради міністрів АРК, Постійним Представником Президента України в АРК. Пропозиції щодо призначення на посаду або звільнення з посади голови районної державної адміністрації в АРК вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України Головою Ради міністрів АРК у порядку, встановленому статтями 8, 9, 12 Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Призначення першого заступника та заступників голови районної державної адміністрації в АРК здійснюється головою відповідної райдержадміністрації за погодженням з Головою Ради міністрів АРК і Мінрегіонбуду [17, с. 6].

Рада міністрів АРК за наявності підстав, визначених законодавством, може порушувати перед Президентом і Урядом України питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності голів відповідних районних держадміністрацій, а також за результатами роботи РДА може застосовувати заходи заохочення до посадових осіб відповідних РДА.

З райдержадміністраціями у межах наданих йому повноважень взаємодіє Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим.

Використана література у шостому розділі

1. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні.— К.: Ін Юре, 1997.— 48 с.
2. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации.— М.: ТЕИС, 1997.— 550 с.
3. Барабанев Г. В., Шеремет К. Ф. Советское строительство.— М., 1985.— С. 146.
4. Васильев А. С. Административное право Украины (Общая часть): Уч. пособие.— Х.: Одиссей, 2001.— С. 78.
5. Войтович Р. Філософсько-методологічні засади системи державного управління // Вісник УАДУ.— 1999.— № 3.— С. 294–306.
6. Державне управління: теорія і практика / Заг. ред. проф. В. Б. Авер'янова.— К.: Юрінком Інтер, 1998.— 432 с.
7. Коваленко А. Органи державної виконавчої влади: проблеми класифікації // Людина і політика.— 2002.— № 6.— С. 13–21.
8. Коваль Л. В. Адміністративне право: Курс лекцій.— К.: Вентурі, 1996.— 208 с.
9. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник.— К.: Юрінком Інтер, 1999.— 736 с.
10. Конституційне право України / За ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики.— К.: Український центр правничих студій, 1999.— 376 с.
11. Макаренко О. Щодо співвідношення понять «орган виконавчої влади» та «орган державного управління» // Право України.— 2000.— № 6.— С. 23–26.
12. Модернізація державного сектора: Зміна організаційних структур // Policy Brief.— 2008.— Червень.— 8 с.
13. Научные основы государственного управления в СССР.— М.: Наука, 1968.— 440 с.
14. Нижник Н., Машков О. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посібник / За заг. ред. Н. Р. Нижник.— К.: Вид-во УАДУ, 1998.— 160 с.
15. Питання Секретаріату Президента України: Указ Президента України // Урядовий кур'єр.— 2009.— 15 лип.— С. 17.
16. План дій для нового Міністра: Практ. посібник // Т. Мотренко, А. Вишневський, В. Баєв, А. Бондаренко; За заг. ред. Т. Мотренка.— К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006.— 352 с.
17. Порядок розгляду питань, пов'язаних з призначенням на посаду та звільнення з посади керівників органів виконавчої влади, урядових органів, торговельно-економічних місій у складі закордонних дипломатичних установ України, державних підприємств та їх об'єднань: Постанова Кабінету Міністрів України // Урядовий кур'єр: Орієнтир.— 2008.— 8 жовтн.— С. 5–8.
18. Про внесення змін до Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України // Урядовий кур'єр.— 2006.— 24 січн.— С. 13.
19. Про деякі питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України: Указ Президента України // Урядовий кур'єр: Орієнтир.— 2009.— 18 лют.— С. 5.
20. Про затвердження кваліфікаційних вимог до керівників та заступників керівників органів державного управління у сфері використання ядерної енергії, поводження з радіоактивними відходами і органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки: Постанова Кабінету Міністрів України // Урядовий кур'єр: Орієнтир.— 2009.— 21 січн.— С. 10.

21. *Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України*: Постанова Кабінету Міністрів України // Урядовий кур'єр.— 2007.— 3 серп.— С. 7–18.
22. *Про Кабінет Міністрів України*: Закон України // Офіційний вісник Президента України.— 2008.— № 17.— 17 трав.— Ст. 557.
23. *Про місцеві державні адміністрації*: Закон України // Голос України.— 1999.— 12 трав.— С. 7–9.
24. *Про перелік урядових комітетів та їх посадовий склад*: Розпорядження Кабінету Міністрів України // Урядовий кур'єр: Орієнтир.— 2008.— 13 лют.— С. 5–6.
25. *Професійна державна служба: що зроблено і що далі?* Публічна доповідь про основні результати діяльності Головдержслужби у 2007 році.— К.: Головне управління державної служби України, 2008.— 52 с.
26. *Рішення Конституційного Суду України* // Урядовий кур'єр: Орієнтир.— 2005.— 2 лист.— С. 15.
27. *Рябов С.* Вульгаризми політичної мови // Політична реформа очима експертів: Занчення публічних консультацій.— К., 2007.— С. 31.
28. *Рябов С. Г.* Політологічна теорія держави.— К.: Тандем, 1996.— С. 74.
29. *Федоренко В. Л., Чипенко І. І., Рубан Т. П.* Проблеми визначення та класифікації центральних органів виконавчої влади: теоретико-методологічні та нормо-проектні аспекти // Бюлетень Міністерства юстиції України.— 2008.— № 11–12.— С. 59.

Зміст

Передмова	3
-----------------	---

Частина перша ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Розділ 1. Історичний досвід державного управління України	6
Глава 1.1. Держава й управління Київської Русі	6
Глава 1.2. Галицько-Волинська держава та форми її управління	16
Глава 1.3. Україна під владою Литви і Польщі	20
Глава 1.4. Державний лад і управління в часи Української національної революції (1648–1654)	26
Глава 1.5. Державне управління в період Руїни	33
Глава 1.6. Управління і державний лад в Україні XIX – поч. XX ст.	46
1.6.1. Державне управління в Російській імперії	47
1.6.2. Державне управління та самоврядування в Австрійській імперії	56
1.6.3. Державний лад Російської імперії (поч. XX ст.– 1917 р.)	60
Глава 1.7. Українська державність у період Визвольних змагань 1917–1920 років	63
1.7.1. Українська республіка в часи Центральної Ради	63
1.7.2. Українська гетьманська держава	70
1.7.3. Директорія Української Народної Республіки	75
1.7.4. Західно-Українська Народна Республіка	80
Глава 1.8. Україна під владою тоталітарної системи (1920–1991)	87
1.8.1. Становлення радянської влади в Україні у 20-ті роки	87
1.8.2. Радянська модернізація України у 30-ті роки	94
1.8.3. Україна в роки Другої світової війни (1939–1945)	101
1.8.4. Післявоєнна відбудова України (1945–1956)	109
1.8.5. Україна в період деєталінізації (1956–1964)	113
1.8.6. Україна в часи застою та загострення кризи радянської системи (1965–1985)	116
1.8.7. Україна у період перебудови і розпаду Радянського Союзу (1985–1991)	121
Глава 1.9. Організація влади та державне управління в умовах незалежної України	127

1.9.1. Система державного управління на початковому етапі Незалежності (1991–1994)	127
1.9.2. Управління державою у перехідний період (1994–1996).....	132
1.9.3. Конституційна модель організації влади та державного управління (1996–2004)	137
1.9.4. Сучасна система організації публічної влади України (2004–2008)	147
<i>Використана література у першому розділі</i>	<i>152</i>

Частина друга

ТЕОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Розділ 2. Теоретико-методологічні засади державного управління.....	158
Глава 2.1. Природа та зміст державного управління	158
2.1.1. Основні особливості державного управління	158
2.1.2. Визначення поняття «державне управління»	163
2.1.3. Державне управління як наука і мистецтво	171
Глава 2.2. Державне управління як соціальне явище	174
2.2.1. Суспільна сутність державного управління.....	174
2.2.2. Суб'єкти та об'єкти державного управління	187
Глава 2.3. Еволюція науки державного управління та її особливості.....	195
2.3.1. Становлення науки державного управління	195
2.3.2. Становлення та розвиток державного управління в Україні	204
Глава 2.4. Методологія державного управління	209
2.4.1. Об'єкт і предмет науки державного управління.....	210
2.4.2. Науковий метод державного управління.....	213
2.4.3. Закони державного управління.....	217
2.4.4. Категорії державного управління.....	221
Глава 2.5. Принципи державного управління	222
2.5.1. Поняття принципу державного управління	222
2.5.2. Систематизація принципів.....	225
2.5.3. Види принципів.....	227
<i>Використана література у другому розділі.....</i>	<i>232</i>
Розділ 3. Функції державного управління	237
Глава 3.1. Сутність і класифікація функцій державного управління.....	237
3.1.1. Визначення управлінських функцій	237
3.1.2. Функція надання державних послуг.....	240
3.1.3. Класифікація функцій управління.....	246

Глава 3.2. Основні функції управління.....	253
3.2.1. Політико-адміністративні функції	254
3.2.2. Економічні функції.....	259
3.2.3. Соціальні функції.....	263
3.2.4. Гуманітарні функції.....	267
Глава 3.3. Загальні функції управління.....	271
3.3.1. Стратегічне планування.....	271
3.3.2. Функція прийняття управлінських рішень.....	283
3.3.3. Функція організації діяльності.....	302
3.3.4. Функція мотивації	316
3.3.5. Контрольна функція управління	329
Глава 3.4. Допоміжні функції управління	359
3.4.1. Управління персоналом	359
3.4.2. Бюджетна функція.....	372
3.4.3. Юридично-судова функція.....	379
3.4.4. Діловодство	384
3.4.5. Зв'язки з громадськістю	397
<i>Використана література у третьому розділі</i>	<i>408</i>
Розділ 4. Методи державного управління.....	415
Глава 4.1. Сутність і систематизація методів державного управління.....	415
4.1.1. Поняття методу державного управління.....	415
4.1.2. Класифікація методів управління.....	418
Глава 4.2. Адміністративні методи	423
Глава 4.3. Економічні методи	438
Глава 4.4. Правові методи	454
Глава 4.5. Соціально-психологічні методи	462
<i>Використана література у четвертому розділі</i>	<i>473</i>
Розділ 5. Акти та процедури управлінської діяльності	475
Глава 5.1. Форми управлінської діяльності.....	475
Глава 5.2. Правові акти управління.....	490
Глава 5.3. Звернення громадян та їх розгляд органами державної влади	512
Глава 5.4. Специфіка відповідальності у державному управлінні	520
5.4.1. Види соціальної відповідальності.....	520
5.4.2. Юридична відповідальність	526
<i>Використана література у п'ятому розділі</i>	<i>537</i>

Розділ 6. Апарат державного управління	540
Глава 6.1. Визначення поняття «апарат державного управління»	540
Глава 6.2. Поняття та правовий статус органів виконавчої влади	543
6.2.1. Класифікація органів виконавчої влади	551
Глава 6.3. Система органів виконавчої влади України	554
6.3.1. Президент України та виконавча влада	557
6.3.2. Кабінет Міністрів України	561
6.3.3. Центральні органи виконавчої влади	571
6.3.4. Органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим	584
6.3.5. Місцеві органи виконавчої влади	589
<i>Використана література у шостому розділі</i>	<i>602</i>

Навчальне видання

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

МАЛИНОВСЬКИЙ ВАЛЕНТИН ЯРОСЛАВОВИЧ

Головний редактор	<i>Гайдук Н. М.</i>
Редактори:	<i>Голубовська Л. В., Пипченко В. Я., Радванська Н. О.</i>
Коректор	<i>Сікорська Л. Л.</i>
Художнє оформлення та комп'ютерна верстка	<i>Губенко В. С.</i>

Підписано до друку 24.VI 2009 р. Формат 60×84/16. Папір офсетний. Гарнітура Тип Arial.
Друк офсетний. Умовн. друк. арк. 35,34. Наклад 1000 прим. Зам. № 9–45.

Оригінал-макет виготовлений ТОВ «Атіка»,
04060 Київ-60, вул. М. Берлінського, 9.

Свідоцтво про видавничу діяльність і розповсюдження видавничої продукції:

Серія ДК № 216 від 11.X 2000 р.,

видане Державним комітетом інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України.

Надруковано ТОВ ВПФ «МЕГА», м. Київ, вул. Толстого 5А/57.