

УДК: 351

**Немирівська О.Я.**,  
доцент кафедри державного  
управління та місцевого  
самоврядування, Академія  
муніципального управління, Київ.

### **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНІСТЮ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ.**

*Анотація.* В статті розглядаються теоретичні та практичні аспекти організаційно-правового забезпечення управління діяльністю місцевих державних адміністрацій в Україні, окреслені питання, які потребують нормативного вирішення.

*Ключові слова:* місцеві державні адміністрації, державне управління, організаційно-правові засади, управління діяльністю, організація, підпорядкування, органи державної влади.

**Немировская Е.Я.**,  
доцент кафедры государственного  
управления и местного  
самоуправления, Академия  
муниципального управления, Киев.

### **ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ МЕСТНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ АДМИНИСТРАЦИЙ В УКРАИНЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ.**

*Аннотация.* В статье рассматриваются теоретические и практические аспекты организационно-правового обеспечения управления деятельностью местных государственных администраций в Украине, очерчены вопросы, требующие нормативного решения.

*Ключевые слова:* местные государственные администрации, государственное управление, организационно-правовые основы, управление деятельностью, организация, подчинение, органы государственной власти.

**Nemirovskaya O.**,  
Associate Professor of Public  
Administration and Local Self-  
Government, Municipal Management  
Academy, Kyiv.

### **THE ORGANIZATIONAL PRINCIPLES OF MANAGEMENT OF LOCAL ADMINISTRATIONS IN UKRAINE TODAY.**

*Annotation.* This paper discusses the theoretical and practical aspects of organizational and legal support management of local administrations in Ukraine, outlined issues that need legislative solution.

*Keywords:* local government administration, public administration, organizational and legal frameworks, performance management, organization, jurisdiction, public authorities.

*Постановка теми.* Актуальність питання обумовлена необхідністю дослідження та удосконалення сучасної моделі управління місцевими державними адміністраціями, в тому числі в містах зі спеціальним статусом. Загальновідомим є факт, що будь-яка модернізація має на меті створення системи, яка була б оптимальною для сучасних умов, відповідала б потребам сьогодення. Становлення сучасної моделі здійснення управління на місцевому рівні мало свої численні особливості впродовж різних етапів її існування. Проте її сьогоденне втілення не завжди відповідає як теоретичними засадами діяльності, так і викликам сьогодення, що і спонукає наукове середовище до аналізу сучасних організаційно-правових засад управління діяльністю місцевих органів виконавчої влади в Україні.

*Мета статті* – дослідити теоретичні та практичні засади управління діяльністю місцевих державних адміністрацій на сучасному етапі, виявити основні проблеми в їх організаційно-правовому забезпеченні.

*Аналіз останніх публікацій.* Останнім часом напрацьовано чимало наукових доробок у питанні організації та функціонування державних адміністрацій в Україні. Питанням правового регулювання діяльності місцевих органів виконавчої присвячені роботи Ю.Мельника, оптимізації функцій органів виконавчої влади - В.Малиновського, структурно-функціональній оптимізації системи місцевих державних адміністрацій – А.Сухорукової, інституційним засадам формування та функціонування обласних державних адміністрацій – Л.Покрови, аналізу діяльності органів виконавчої влади в регіоні – Т.Проценко тощо. Проте питання організаційно-правового забезпечення управління діяльністю місцевих державних адміністрацій не знайшли належного висвітлення в сучасному науковому середовищі, зокрема, в науці державного управління.

*Виклад основного матеріалу.* В дослідженні теорії питання щодо особливостей організаційно-правових засад управління діяльністю місцевих державних адміністрацій особливого значення набуває принцип ієрархії або ієрархічної організації, що є однією з умов нормального функціонування будь-якої системи, в тому числі і системи державного управління. Так, ієрархію органів управління можна охарактеризувати чітким і визначеним порядком взаємозв'язків та відносин між ними, які, в свою чергу, передбачають наявність відносин розпорядження-підпорядкування. Проте, з огляду на складність ієрархічної організації, її можна охарактеризувати певними додатковими рисами:

- багаторівневність – ієрархічний ланцюг завжди нараховує кілька ланок на відміну від простої дворівневої субординації;
- розгалуженість – ієрархія завжди являє собою своєрідну піраміду, в якій по мірі просування вгору зменшується кількість елементів на кожному рівні;

- постійність – ієрархічною є лише та система, в якій вертикальні відносини підпорядкування-розпорядження між елементами постійні, безперервні, незмінні. Окремі трансформації – перепідпорядкування, започаткування нових ланок – не зачіпають всієї системи, лише доповнюють її окремі частини.

Окремого значення для з'ясування специфіки управління в системі державної адміністрації, зокрема у виконавчій владі, набувають специфічні особливості видів підпорядкування – лінійного та функціонального. Обидва види відіграють рівнозначну та вирішальну роль в сучасній системі управління, яке, в тому числі, має враховувати розвинуту спеціалізацію діяльності, як на місцевому рівні, так і у взаємовідносинах між місцевими та центральними органами влади. Так, в рамках лінійного підпорядкування вищестоящий орган (посадова особа) має повноваження по формуванню/розформуванню даної структури (створенню/скасуванню посади), призначенню на посаду та відстороненню від неї, може здійснювати заходи дисциплінарного впливу. При лінійному підпорядкуванні вищестояща посадова особа (орган) наділена правом загального керівництва діяльністю нижчестоящих, а іноді здійснює й оперативне керівництво або контроль щодо них. Безпосередній лінійний керівник (керівний орган) завжди один: лінійна ієрархія забезпечує єдність та цілісність будь-якої ієрархічної системи.

Функціональним прийнято вважати підпорядкування, при якому вищестоящий орган (посадова особа) має повноваження з методологічного або процедурного керівництва нижчестоящими в рамках визначеного виду діяльності. Таким чином, якщо лінійне керівництво носить загальний характер, то функціональне – спеціалізований. Для функціонального підпорядкування характерним є обов'язкове виконання стандартів, що встановлені вищестоящими органами, надання будь-якої інформації. Система співпідпорядкування кількох органів (посадових осіб) за функціональним принципом створює функціональну ієрархію. Характерною особливістю державного управління можна назвати ситуацію, в якій один орган (посадова особа) виявляються у функціональному підпорядкуванні відносно до кількох вищестоящих органів управління (посадових осіб).

Зазначені принципи, закономірності та відносини покладені в основу управління діяльністю місцевих державних адміністрацій в Україні. Проте дослідження даного питання неможливе без розгляду і основних функцій управління, які прийняті в сучасній адміністративній науці.

Одна з основних - організація, що як функція управління є процесом формування суб'єкта та об'єкта управління. Завдання організації полягає у створенні мережі організаційних відносин, що забезпечують перш за все, єдність керованої системи, органічні та найбільш ефективні взаємовідносини її компонентів, цілеспрямовані взаємовідносини

координації та субординації між ними. Функція організації передбачає, в тому числі, формування системи, що має здійснювати управління, яка здатна цілеспрямовано здійснювати вплив на керовану систему задля виконання завдань, що ставляться перед нею, використовуючи найефективніші методи та засоби. В процесі виконання функції організації формуються в тому числі канали зв'язку, які забезпечують безперешкодну циркуляцію інформації від суб'єкта до об'єкта та навпаки.

Розглядаючи організацію як функцію управління, не можливо не відзначити, що вона включає в себе діяльність по формуванню суб'єкта управління – системи органів, які й здійснюють управлінську діяльність. Остання реалізується через наступну важливу функцію – регулювання, завдяки якій суб'єкт має можливість підтримувати стан упорядкованості системи шляхом адаптації або протистояння факторам дезорганізації, забезпечуючи реорганізацію об'єкта, полегшуючи досягнення поставлених цілей, «саморегулювання» у випадку недоліків їх функціонування.

Іншою важливою функцією управління є контроль, під яким розуміють нагляд та перевірку відповідності процесів функціонування об'єкта тим управлінським рішенням, що були прийняті; виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт та відхилень від вимог управлінських рішень, від прийнятих принципів організації та управління. Маючи можливість виявити відхилення та їх причини, контроль ставить за мету визначити шляхи корегування організації об'єкта управління, способів впливу на суб'єкт з метою усунення відхилень та перепон задля оптимального функціонування системи в цілому.

Суттєвими рисами та принципами, які мають бути покладені в основу державного управління, за визначенням фахівців, зокрема В.Бакуменко та Н.Нижник, є цілеспрямованість, системність, оптимальність, які й забезпечують основну мету державного управління – створення упорядкованої, систематизованої, раціональної системи управління, позбавленої зайвих взаємозв'язків між її окремими елементами. Не можна не погодитись із фахівцями, які зазначають, що спрощення системи державного управління та окремих його елементів, зменшення кількості зв'язків між структурними одиницями збільшує їх стійкість та сприяє загальній стійкості будь-якої організації. А отже саме така мета має бути покладена в основу удосконалення управління будь-якої системи [2, с. 95-96].

В практичній площині основним завданням науковців, законодавців та практиків державного управління має бути своєчасна імплементація теоретичних засад управління в правове поле України.

У питанні управління діяльністю місцевих державних адміністрацій наявна власна специфіка. Перш за все, вона полягає в особливості статусу цих органів місцевої влади. Так, місцеві державні адміністрації є органами влади, які максимально наближені до населення і безпосередньо втілюють

у життя норми Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів. Будучи органами виконавчої влади загальної компетенції з моменту свого створення вони стали організаційними центрами, що об'єднують оперативне керівництво господарською, соціально-культурною та адміністративною діяльністю на відповідній території [4]. В той же час такий їх статус означає, що органи в межах підвідомчої території здійснюють державне управління та координацію діяльності всіх або більшості підпорядкованих або підконтрольних їм органів галузевої або спеціальної компетенції.

З точки зору місця в системі державних органів, державні адміністрації є підконтрольні вищестоящим, тобто їх діяльність перевіряється вищим органом виконавчої влади. Підзвітність полягає у тому, що нижчестоячий орган зобов'язаний інформувати вищестоячі органи про свою діяльність, який, керуючись відповідними звітами, оцінює роботу відповідного підзвітного органу в цілому чи за окремими напрямками його діяльності. Відповідно до Конституції України та законодавства про місцеві державні адміністрації, вони діють за принципом субординації, відповідальності перед Президентом України, Кабінетом Міністрів України, підзвітності та підконтрольності органам виконавчої влади вищого рівня, а також районним та обласним радам, у межах передбачених чинним законодавством. Отже, на Ю.Мельника, місцеві державні адміністрації є провідниками владної волі між вищестоящими органами виконавчої влади та безпосередніми об'єктами управління [4].

Проте відповідальність як перед Президентом України, так і перед Кабінетом Міністрів України створює небезпеку «двовладдя» по відношенню до цих місцевих органів влади, що не раз мали можливість спостерігати впродовж новітньої історії України. На наш погляд, це стає особливо відчутним в рамках парламентсько-президентської республіки в умовах непорозуміння або відвертої опозиційності один одному політичних сил, що очолюють Уряд та займають пост Глави держави.

Окрім цього, суттєвою особливістю місцевих державних адміністрацій є їх статус як єдиноначальних органів виконавчої влади, тобто очолення однією людиною, керівником, який одноосібно приймає рішення з усіх питань, що належать до компетенції та повноважень органу. Це сприяє оперативності управління та наділяє значним колом прав одну особу, що відіграє визначальну роль при здійсненні виконавчої влади на місцевому рівні, сприяє досягненню максимального ефекту від виконавчо-розпорядчої діяльності. Проте вся відповідальність за діяльність відповідного органу, рівень якої значно підвищується, також покладається на керівника.

Отже, саме вищі та центральні органи держави (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади), яким підпорядковані місцеві держадміністрації

або чий настанови виконують, визначають всі основні складові діяльності цих органів державної виконавчої влади (формування, побудову та функціонування), тобто здійснюють управління їх діяльністю.

В рамках науки державного управління дані відносини вкладаються в схему суб'єктно-об'єктних залежностей, де суб'єктом управління виступають вищі органи державної влади, об'єктом – місцеві державні адміністрації. Перевага в таких відносинах знаходиться на боці суб'єкта управління, а об'єкти, якими управляють сприймають його рішення та дії та трансформують їх в процесі власного функціонування [1, с. 93].

Насамперед, законодавче поле діяльності держадміністрацій визначається ухваленими Верховною Радою України Конституцією та відповідними законами України.

Конституція України [3] до питань, що визначаються виключно законами України відносить питання організації і діяльності органів виконавчої влади, основи державної служби (Ст. 92 пункт 12) та статус столиці України; спеціальний статус інших міст (пункт 16). В статті 106 Конституції серед функціональних завдань Президента України (пункт 10) визначено, що саме Глава держави призначає за поданням Прем'єр-міністра України, серед інших, голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах. А на Уряд України (Ст. 116, пункт 9) Конституція України покладає повноваження спрямування та координування роботи їх діяльності, а також органів, які вони очолюють.

В інших законах України уточнені та детально регламентовані положення щодо управління діяльністю місцевих держадміністрацій з боку центральних органів влади. Так, в законі України «Про Кабінет Міністрів України» [5] у статті 1, пункті 2 визначено, що Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів. Серед основних повноважень Уряду (Ст. 20, пункт 1, підпункт 1) зазначено що він здійснює відповідно до закону управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами, делегує в установленому законом порядку окремі повноваження щодо управління зазначеними об'єктами міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям.

Особливого значення для даної теми мають положення, викладені в статті 23 Закону – «Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з місцевими державними адміністраціями», в якій сформульовані відповідні завдання Уряду щодо місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції.

В іншому законодавчому акті, а саме у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» [8], що визначає організацію,

повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України закріплені також основні положення щодо відносин центральних органів державної влади та низових (місцевих) органів влади.

Особливе місце в управлінні діяльністю місцевих держадміністрацій належить базовому нормативному акту – Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [6], що вступив в дію у 1999 р. В цьому законі Парламентом України регламентовані всі основні питання щодо організації діяльності місцевих держадміністрацій.

Специфіка столичного міста, особливості формування та діяльності міської влади нормативно врегульовані в законі – Законі України «Про столицю України – місто-герой Київ» [7].

Значне місце в процесі управління діяльністю місцевих адміністрацій, як зазначалось, належить Урядові України. Будучи вищим органом у системі виконавчої влади Кабінет Міністрів України виконує важливу роль щодо організаційно-методичного забезпечення діяльності всіх органів виконавчої влади. На виконання статті 45 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» на базі Типового положення про секретаріат обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації і Типового положення про секретаріат районної, районної в містах Києві та Севастополі державної адміністрації Постановою Кабінету Міністрів України 11 грудня 1999 р. № 2263 було ухвалено «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації», призначення якого - врегулювання організаційних та процедурних питань діяльності місцевої державної адміністрації. В ньому нормативно врегульовувались всі сторони діяльності держадміністрацій, а саме: термін та процедури розподілу повноважень між головою та його заступниками; унормовано процес планування роботи місцевої держадміністрації, що здійснюється з метою створення умов для послідовної та узгодженої діяльності її структурних підрозділів та апарату (класифікація планів, відповідальні виконавці та контроль за формування планів, питання та заходи, що мають бути включеними в плани; конкретні структурні підрозділи або посадові особи, відповідальні за здійснення запланованих заходів, а також строки їх здійснення; процедури включення (виключення) додаткових питань до планів та підготовка звітності про виконання планів тощо.

Одними з останніх нормативно-правових актів, затверджених Постановами Кабінетів Міністрів України за № 740 від 9 жовтня 2013 року та № 667 від 21 серпня 2013 року є «Про затвердження Порядку передачі місцевим державним адміністраціям повноважень органів виконавчої влади вищого рівня та їх повернення» та «Про затвердження Порядку координації головами місцевих державних адміністрацій діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення сприяння у виконанні покладених на зазначені

органи завдань», які процедурно врегульовують дані питання та спрямовані на удосконалення системи державного управління країною.

*Висновки.* За час існування державних адміністрацій в Україні, зокрема, після прийняття Конституції України, була напрацьована значна організаційно-правова основа для функціонування та подальшої еволюції місцевих державних адміністрацій. Проте існує й низка невирішених, суперечливих питань, що ускладнює функціонування та розвиток держадміністрацій, а тому впливає на всю систему публічної адміністрації. До основних з них варто віднести невирішеність питання щодо розмежування статусу обласних та районних державних адміністрацій, про що було зазначено ще в Концепції адміністративної реформи в Україні. Політичні кризи, характерні для сучасного етапу становлення держадміністрацій, спонукають до необхідності закріплення за районними адміністраціями статусу суто виконавчо-розпорядчих органів місцевої влади в рамках наявної моделі державного управління.

Іншим суттєвим моментом є організаційно-правова невирішеність питання щодо статусу районних в містах Києві та Севастополі державних адміністрацій. Специфікою даного питання є необхідність зважати на особливий статус цих міст, що закріплено ст.133 Конституції України. Проте й відверте нехтування закріпленням в нормативно-правових документах їх статусу (принаймні з 2010 року – після скасування районних в місті Києві рад) не може позитивно впливати на їх діяльність та взаємовідносини як між собою, так і з органами місцевого самоврядування. Для прикладу, на початку 90-х років, на етапі доконституційного існування держадміністрацій, законодавство України чітко визначало та закріплювало статус останніх на рівні районів міст Києва та Севастополя.

Отже, наведені приклади є частиною з великої кількості невирішених питань, розв'язання яких потребує подальших наукових доробок.

*Використані джерела інформації:*

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М.: Юрид. лит., 1997. – 398 с.
2. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні: навч. посібн. [у 2 ч.] / В.Д. Бакуменко // Ч.1. Теоретико-методологічні засади. – К.: ВПЦ АМУ, 2010. – 228 с.
3. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Мельник Ю. В. Правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Мельник Юрій Віталійович; Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2006. – 20 с.
5. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 7.10.2010 року № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.
6. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

7. Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 07.09.2010 р. № 2500-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=401-14>.
8. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 року № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

*Рецензент: Іванова Т.В., д.держ. упр., професор.*

УДК 622.232.

**Маланчук Л.О.,**

здобувач,

Національний університет водного господарства  
і природокористування, (м. Рівне)

### **ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ**

*Анотація. У статті розглянуті механізми державного регулювання раціонального користування надрами та методичних підходів до реформування економічного механізму користування надрами.*

*Ключові слова: державна політика, надрокористування, мінеральна сировина, надра.*

**Маланчук Л.А.,**

соискатель, Национальный университет водного хозяйства  
и природопользования, (г. Ровно)

### **ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ**

*Аннотация. В статье рассмотрены механизмы государственного регулирования рационального пользования недрами и методических подходов к реформированию экономического механизма пользования недрами.*

*Ключевые слова: государственная политика, недропользования, минеральное сырье, недра.*

**Malanchyl L.O.,**

Getter

National University of Water Management and Nature, (city Rovno)

### **FEATURES OF THE FORMATION OF STATE POLICY REGULATE THE SUBSOIL**

*Annotation. The article considers the mechanism of state regulation of rational subsoil use and methodical approaches to the reform of the economic mechanism for the use of subsoil.*

*Keywords: state policy, Nadra, mineral resources, subsoil use.*