

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

Випуск 6

*Матеріали VI Всеукраїнської
науково-практичної конференції
“Державне управління: стратегія і тактика
формування сучасного фахівця”,
м. Київ, МАУП 29 жовтня 2011 р.*

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2011

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 8 від 28.09.11)*

Редакційна колегія

М. Ф. Головатий (голова), д-р політ. наук, проф., *В. В. Омельчук* (заступник голови), канд. іст. наук, *П. Ф. Вознюк* (відповідальний секретар), канд. політ. наук, доц., *І. П. Бідзюра*, д-р політ. наук, проф., *П. П. Гай-Нижник*, д-р іст. наук, старш. наук. співроб., *Ю. О. Куц*, д-р наук держ. упр., *І. П. Лопушинський*, д-р наук держ. упр., проф., *В. М. Піскун*, д-р іст. наук, старш. наук. співроб., *Я. Ф. Радиш*, д-р наук держ. упр., проф., *І. В. Розпутенко*, д-р наук держ. упр., проф., *Г. П. Ситник*, д-р наук держ. упр., проф., *П. К. Ситник*, д-р філос. наук, проф., *Ю. П. Сурмін*, д-р соц. наук, проф., *В. В. Утвенко*, канд. іст. наук, доц., *М. В. Чечетов*, д-р наук держ. упр., проф., *Н. П. Ярош*, д-р наук держ. упр., *Н. М. Чернуха*, д-р пед. наук, проф.

Видання здійснене в рамках проекту
“Наукові праці МАУП”

Становлення і розвиток української державності: [зб. наук. пр.] / МАУП. —
С76 К.: ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2011 —

Вип. 5 : Матеріали VI Всеукр. наук.-практ. конф. “Державне управління: стратегія і тактика формування сучасного фахівця”, м. Київ, МАУП, 29 жовт. 2011 р./ редкол.: М. Ф. Головатий (голова) [та ін.]. — 2011. — 428 с. : іл. — Бібліогр. в кінці ст.

У пропонованому збірнику подано статті учасників науково-практичної конференції, присвяченої найважливішій проблемі сьогодення — становленню України як держави. Розглядається формування державності в Україні у різні періоди історії та в різних аспектах.

Для науковців і державних службовців, політиків і політологів, викладачів і студентів, а також усіх, хто цікавиться розвитком Української держави і суспільства.

ББК 63.3(4УКР)я43+67.9(4УКР)301я43

ЗМІСТ

А. О. Білоус Теоретико-правові основи аналізу поняття інституту державної служби	7
М. Курко, В. Підпалій Проблеми формування правової компетенції сучасного управлінця.....	13
О. Х. Юлдашев Концепція вдосконалення управління економікою.....	16
В. В. Утвенко Стратегічне планування соціально-економічного розвитку міст України як складова муніципальної політики органів місцевого самоврядування.....	19
О. В. Баєва Формування державних вимог до організаційної компетентності медичних менеджерів	29
Л. Б. Шостак, О. С. Бадрак Механізми гармонізації еколого-економічної та соціальної складових державної регуляторної політики.....	38
О. И. Дикарев, Нгуєн Куинь Май Политэкономический подход к концепту «энергетический клуб» (эк) шанхайской организация сотрудничества (ШОС) на евразийском геополитическом и геэкономическом пространстве.....	44
Т. В. Кондратюк Становлення та розвиток порівняльного публічного адміністрування як теоретико-методологічного напрямку дослідження механізмів державного управління.....	51
А. М. Сундук Зовнішній вектор регіональної політики як фактор реалізації стабільного розвитку....	61
Н. Н. Юсеф Етно-соціальний та економічний розвиток Курдистану	62
Ф. М. Медвідь, М. Ф. Медвідь Національні економічні інтереси в системі державної регіональної політики України .	68
О. В. Поляк Стан дослідження сензитивності у наукових джерелах про механізми державного управління	73
О. І. Дікарев, М. Л. Семенюта Міжнародно-правові механізми регулювання транскордонних ресурсних конфліктів	78
Я. Ф. Медвідь, О. М. Поповичук Державне управління в сфері підприємницької діяльності	86
В. В. Шпачук Антикризові аспекти державного управління банківською системою.....	91
Б. В. Бернадський Створення органів державної безпеки Російської імперії.....	93
А. М. Соловйова Кримінально-правова охорона власності в Україні.....	96
В. В. Павленко, В. Л. Павленко Відповідальність за порушення законодавства про державну службу.....	99
В. В. Павленко Моделі державної служби	106
К. В. Муравйов Організаційно-правові гарантії реалізації права видобування корисних копалин	108
І. А. Кабанова Етико-правові засади медичної діяльності.....	114
Т. О. Костюк Політична криза в Україні в контексті кризи державного управління і соціального розвитку.....	119
Л. О. Федосова Реформування сучасної вищої школи в Україні в контексті становлення системи підготовки керівних кадрів	123
О. М. Міхатуліна Державний контроль та нагляд за господарською діяльністю та засоби державного захисту прав суб'єктів господарювання	125
В. А. Гапоненко Органи державного управління: інститут демократії чи механізм її обмеження.....	128

ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ІНСТИТУТ ДЕМОКРАТІЇ ЧИ МЕХАНІЗМ ЇЇ ОБМЕЖЕННЯ.

Становлення і розвиток української державності, вип. 6, с. 128–131

Принцип розподілу влад є основою функціонування органів управління у демократичних державах. Аксіомою державного управління є обмеження компетенції будь-яких державних інститутів та баланс повноважень. Однак сучасна політична практика вказує на невпинне зростання ролі виконавчих органів державного управління. Очевидно, що в умовах сталого законодавства, ускладнення, стрімкості та мінливості поточних політичних процесів, об'єктивно основні важелі впливу отримують виконавчі інститути.

Виконавча гілка влади зосереджує в своїх руках основні фінансові, економічні та організаційні ресурси. Виконавчий бюрократичний апарат теоретично має формуватися на засадах професійності, чим забезпечується сталість та ефективність виконання повноважень.

Тенденція посилення виконавчих інститутів влади в структурі органів державного управління свідчить про пріоритет саме цих структур у забезпеченні демократії. Водночас, такий широкий діапазон важелів впливу та сфер діяльності створюють підстави для чисельних зловживань.

Ядром органів державного управління є виконавчі органи, що належать до вторинної підзаконної гілки державної влади, що має універсальний, предметний і організуючий характер і спрямована на забезпечення виконання законів і інших актів законодавчої влади.

До повноважень більшості органів державного управління належать виконання законів, прийнятих парламентом. За теорією поділу влади виконавча влада належить уряду. Цей інститут має турбуватися про точне і неухильне дотримання законів, що приймаються.

Важливою є функція управління державним апаратом, що здійснюється через добір і розстановку кадрів державних працівників, а також контроль за їхньою діяльністю через міністерства, відомства, департаменти тощо. Тобто, уряд виступає як керівний центр щодо різних ланок державного апарату в цілому.

Органи державного управління також реалізують нормоустановчу діяльність. Уряд видає різні нормативні акти на основі парламентських законів у зв'язку з необхідністю втілення їх у життя. Такі акти носять підзаконний адміністративний характер.

На органи державного управління покладається завдання до певної міри контролювати законодавчу діяльність парламенту через право законодавчої ініціативи.

Оскільки органи державного управління розпоряджаються фінансами держави, вони несуть відповідальність за підготовку, внесення і виконання бюджету. Складання прибуткової і видаткової частин бюджету здійснюють різні ланки виконавчої влади. Законопроект вноситься урядом для затвердження

парламентом. Внесення поправок, доповнень і змін у проект бюджету можливе лише за згодою уряду. Незатвердження бюджету протягом визначеного терміну дає йому змогу ввести у дію власний законопроект, навіть якщо він не отримав схвалення парламенту.

Також органи державного управління відіграють суттєву роль у здійсненні зовнішньої політики. До компетенції виконавчих структур належить формування дипломатичного і консульського апарату, керівництво розвідувальними органами, укладення договорів, участь у переговорах.

Крім цього, залежно від форми правління та конституції країни органи державного управління можуть бути наділені правом контролю за діяльністю засобів масової інформації, призначення на вищі цивільні та військові посади, нагородження, присвоєння почесних звань і застосування інших заохочувальних заходів.

Нарешті, слід нагадати, що ще більший обсяг повноважень отримують органи державного управління в умовах надзвичайного стану — надзвичайні повноваження.

Серед механізмів упередження зловживань з боку виконавчих органів можемо назвати підзаконний характер діяльності та актів урядів, політична відповідальність уряду перед парламентом або президентом, контроль виборців через процедуру виборів.

Але часто таких запобіжних заходів виявляється недостатньо. Дослідники критикують діяльність виконавчих органів державного управління за недотримання демократичних принципів.

Отже, можна виділити такі аргументи щодо недемократичності виконавчих інститутів:

1. Виконавчі інститути в умовах демократії менш економічно та адміністративно ефективні порівняно з авторитарними. Цю проблему детально роз-

глянули у своїх працях Ф. К. Шміттер та Т. Л. Карл.

2. Виконавчі органи державного управління найбільш віддалені від народної волі, що дає підстави вважати права громадян і вибори символічними.

3. Формування у громадян схильності до *державного патерналізму* демократичного уряду. На теоретичному рівні свобода тут поступається місцем рівності. Негнучке та нерозумне використання принципу рівності виховує позитивне ставлення до посередності, знижує можливості індивідуальної незалежності, самоуправління та супротиву пригніченню з боку центральної влади. Найбільш послідовно цю проблему розробляв Ф. Гаєк.

Це дає підстави вважати, що демократичне функціонування органів державного управління залежить не лише від нормативно-інституційних особливостей. Адже реальна політична практика ґрунтується на традиціях, неписаних нормах поведінки та взаємодії, переконаності всіх представників політичної еліти в основних цінностях політичного правління, що набагато ефективніше впливають на демократичних характер політичної системи, аніж розподіл повноважень між гілками влади, механізми стримувань та противаг.

Зосередження владних важелів впливу у виконавчій гілці слід вважати об'єктивною вимогою нашого часу, що сприяє максимальній ефективності діяльності державних органів та узгодженості суспільних інтересів. Сучасний механізм забезпечення системи стримувань та противаг базується, насамперед, на сприянні розвитку впливових громадських організацій, вільних ЗМІ, здатних сформувати громадську думку, законодавчому оформленні статусу та напрямів діяльності опозиції, вихованні свідомих громадян та відповідальних політиків.

Система стримувань і противаг може бути ефективною лише за умови зваженого збалансування їхньої компетенції із врахуванням історичних особливостей і традицій, наявності правил взаємодії, толерантних міжпартійних стосунків на основі консенсусу щодо основних політичних цінностей.

Таким чином, в умовах сталого законодавства, загальнолюдської цінності демократичних принципів саме від характеру державного управління залежить рівень демократизації держави. Це пояснюється тим, що конституційних та інституційних гарантій демократії виявляється недостатньо. Основними у забезпеченні демократії є процедури та принципи функціонування органів державного управління, тобто, реалізація і впровадження конституційних норм у реальну суспільно-політичну практику.

Для виконання цього завдання органи державного управління наділені суттєвими повноваженнями, матеріальними, людськими та іншими ресурсами. У безпосередні обов'язки виконавчих структур державного управління входять ряд організаційних функцій, що опосередковано впливають на демократизм політичної системи в цілому.

Однак, суттєві важелі впливу становлять загрозу узурпації та авторитарних тенденцій влади.

З метою перешкоджання зловживань владою демократичні країни проголосили підзаконний характер функціонування органів державного управління, парламентський контроль за їхньою діяльністю, необхідність схвалення виборців шляхом голосування на виборах. Але це не виключає суперечностей, що дають змогу обмежувати ряд ліберально-демократичних цінностей. Це, зокрема, дилема між об'єктивною необхідністю прийняття непопулярних рішень та короткозорістю, популізмом органів державного управління, між професійністю і періодичною змінюваністю, партійним

представництвом працівників державних органів.

Теоретики критикують сучасні органи державної влади за популізм і, водночас, закритість, віддаленість від волі громадян, неефективність, обтяжливість великого бюрократичного апарату, поруч з внутрішніми суперечками, між партійною боротьбою, що затягує прийняття управлінських рішень. Виправдовуючи свої дії державною необхідністю чи волею народу органи державного управління розширюють сферу своїх повноважень, у тому числі — за рахунок прав людини.

Тож, щоб органи державного управління виконували роль гаранта демократії необхідна наявність принаймні двох умов: по-перше, високий професіоналізм державних службовців, по-друге, виховання активного свідомого громадянина, стимулювання розвитку громадянського суспільства, що зможе вчасно діагностувати зазіхання на сферу громадянської свободи з боку органів державного управління та протистояти авторитарним тенденціям.

Література

1. *Арендт Г.* Джерела тоталітаризму. Спільний видавничий проект телеканалу "1+1" та видавництва "Дух і літера" / Арендт Г.; [пер. з англ. В. Верлока, Дмитро Горчаков.]. — К: Дух і літера, 2002. — 575 с.
2. *Арон Р.* Демократия и тоталитаризм. / Арон Р. — М: Текст, 1993. — 303 с.
3. *Лейпхарт А.* Демократия в многогосставных обществах: Сравнит. исслед. / Лейпхарт А.; [пер. с англ. Б. И. Макаренко; науч. ред. пер.: А. М. Салмин, Г. В. Каменская]. — М: Аспект-Пресс, 1997. — 287 с. — (Высшее образование. Программа).
4. *Даймонд Л.* Три парадокси демократії / Даймонд Л. // Демократія: [антологія / Упорядник О. Проценко]. — К: Смолоскип, 2005. — С. 92–104.

5. *Ревель Ж. Ф.* Друга молодість демократії: Майбут. демокр. імпульсу. / Ревель Ж. Ф.; [Пер. з англ. Н. Комарова]. — К: Критика, 2004.-392 с.
6. *Шміттер К. Ф.* Чим є і чим не є демократія / Шміттер К. Ф., Карл Т. Л. // Демократія. Антологія; [Упорядник Проценко О.] — К: Смолоскип, 2005. — С. 79–91.
7. *Ладиченко В. В.* Поділ влади: теорія і практика. — К.: Україна, 1998. — С. 26.
8. Шаповал В.
9. *Паренти М.* Демократия для избранных: Настольная книга о политических играх США. / Паренти М.; [пер. с 7-го англ. изд. В. Н. Горбатенко]. — М: Поколение, 2006. — 413 с.
10. *Мизес Л.* Либерализм. / Мизес Л.; [пер. с англ. и коммент. А. В. Куряева]. — Челябинск: Социум, 2007. — 333 с.
11. *Хайек Ф. А.* Дорога к рабству. / Хайек Ф. А.; [Пер. с англ. Предисл. Н. Я. Петракова]. — М.: “Экономика”, 1992. — 176 с.