

Якимович Я. В.,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

СИСТЕМА ПОВНОВАЖЕННЯ СУБ'ЄКТІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНИХ КРАЇНАХ ЄВРОПИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

THE SYSTEM OF POWERS OF EXECUTIVE AUTHORITIES IN MODERN EUROPEAN COUNTRIES: THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS

Формування та розвиток сучасності здійснюється в умовах високих темпів суспільних процесів. Повсякденність наповнюється щоразу новими сферами суспільного життя. Їхнє управління та контроль потребують значного професіоналізму та зусиль з боку органів державної влади, зокрема виконавчої. Наведене породжує багато питань щодо ефективності функціонування міністерств, департаментів чи відділів. Чимале значення має проблематика необхідності регулювання тих чи інших сфер життя; можливість автономії суспільних процесів; питання швидкого прийняття рішень; належного розгляду нагальних справ та інші аспекти функціонування виконавчої влади. Значний пласт рішень підпорядкований суб'єктному наповненню та організованості виконавчої влади. Ефективність рішення має глибоку залежність від того, хто їх приймає, а отже і від того, як призначається та чи інша особа, які цілі та завдання вона повинна досягти, які функції виконує та якими повноваженнями володіє.

Запропоноване дослідження, будучи частиною комплексної наукової розвідки, спрямоване на аналіз і визначення повноважень суб'єктів виконавчої влади в різних країнах сучасної Європи. За основу взято законодавство Австрії, Болгарії, Ісландії, Люксембургу, Молдови та інших країн. Теоретичною основою для розмежування слугує система розподілу на цілі, завдання (функції) та повноваження. За кількісним складом повноваження розмежовуються на колективні та одноособові, при цьому здійснено їхній перелік. Окремо звернено увагу на повноваження прем'єр-міністрів, міністрів, державних секретарів, суб'єктів урядового апарату. Здійснюється порівняння державних канцелярій Молдови та Польщі. Основою методологічної бази є: аналіз, порівняльно-правовий метод, формально-юридичний, а також методи загальнонаукового спрямування (синтез, індукція, дедукція, аналогія). Оскільки стаття описова, висновки носять узагальнюючий характер. Ключовим міркуванням виступає думка про необхідність кращої оптимізації та спрощення урядових процесів з метою ефективного функціонування урядів.

Загалом тенденції та підходи щодо організації повноважень урядів мають доволі спільний характер і вирізняються тільки деталями. Наповнення, часта перенасиченість, специфіка бюрократії ускладнюють процеси прийняття рішень. Лише в тих країнах, де повноваження мають чітке та точне розмежування між відділами та структурними суб'єктами, рішення приймаються з кращим результатом, оскільки кожний знає, що повинен робити. Проте цей аспект є ще предметом для подальших досліджень.

Ключові слова: органи урядового функціонування, прем'єр-міністр, міністри, державні секретарі, виконавчі урядові структури, урядові функції, урядові завдання, урядові цілі, адміністративне законодавство.

The formation and development of modernity occur under conditions of rapid societal processes. Everyday life is increasingly filled with new spheres of public activity. Their management and control demand significant professionalism and effort from state authorities, particularly the executive branch. This situation raises numerous questions regarding the operational effectiveness of ministries, departments, and divisions. Considerable importance is attached to several issues: the necessity of regulating various spheres of life; the potential for autonomy in social processes; the challenge of rapid decision-making; the proper handling of urgent matters; and other aspects of executive power functioning. A significant portion of decision-making depends on the subjective composition and organization of the executive branch in the contemporary context. The effectiveness of a decision is profoundly dependent on who makes it, and consequently, on how that individual is appointed, what goals and objectives they are expected to achieve, what functions they perform, and what powers they possess.

This study, as part of a comprehensive scientific inquiry, is aimed at analyzing and defining the powers of executive authorities in various countries of modern Europe. The legislation of Austria, Bulgaria, Iceland, Luxembourg, Moldova, and other nations serves as the basis for this research. The theoretical framework for delineation is the system of division

into goals, tasks (functions), and powers. By their quantitative composition, powers are differentiated into collective and individual, and a list of these has been compiled. Special attention is given to the powers of prime ministers, ministers, state secretaries, and subjects of the government apparatus. A comparison is made between the state chancelleries of Moldova and Poland. The methodological basis consists of analysis, the comparative legal method, the formal-legal method, as well as general scientific methods (synthesis, induction, deduction, analogy). As the article is descriptive, the conclusions are of a generalizing nature. The key consideration is the idea of the need for better optimization and simplification of governmental processes to enhance the efficiency of governments.

In general, the trends and approaches to the organization of government powers are quite similar and differ only in details. The content, frequent oversaturation, and specifics of bureaucracy complicate decision-making processes. Only in those countries where powers are clearly and precisely delineated between departments and structural units are decisions made with better outcomes, as everyone knows their responsibilities. However, this aspect remains a subject for further research.

Key words: *governmental functioning bodies, prime minister, ministers, state secretaries, executive government structures, government functions, government tasks, government goals, administrative legislation.*

Постановка проблеми. Участь уряду в організації суспільного життя була визначальною впродовж багатьох століть. Уряд створював, керував, спрямовував, змінював та припиняв відносити чи не в усіх сферах повсякденної роботи відповідного населення. Проте сучасний стан справ детермінував нові обставини існування та функціонування уряду. І в цих обставинах органи виконавчої влади часто не встигають за розвитком технологій, відкриттів, появи нових звичаїв та необхідностей. Водночас суспільне життя залежить від раціональних та ефективних рішень виконавчої влади.

Враховуючи зазначене, проблематика пов'язана із організаційними аспектами виконавчої влади. Пошуки конструктивних моделей організації урядового адміністрування дозволяють проникнути світлу на складні питання належного державного регулювання, на проблему адміністративних рішень, ефективного управління соціальними справами. Ці та інші аспекти цілком залежать від принципів організації, суб'єктного складу та повноважень, котрі передбачені відповідними національними законодавствами. Та на які власне спрямовано фокус нашого дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. В основу для дослідження ліг аналіз нормативної база виконавчої влади в окремих країнах Європи. Окрім цього, наближеною проблематикою займалися В. Литвин, І. Ролліс, З. Озолін, А. Романюк.

Метою статті є висвітлення питання повноважень виконавчої влади в законодавстві сучасних країн Європи, зокрема: Австрії, Болгарії, Ісландії, Люксембургу, Молдови, Польщі та інші. Висвітлення здійснювати-

меться з точки зору теоретичного та нормативно-правового аспекту.

Виклад основного матеріалу. Із точки зору теорії адміністративного права юрисдикція складається із декількох компонентів. Фундаментальним є *цільовий* компонент, він стає основою для створення суб'єкта виконавчої влади, тобто департаменту, відділу чи посади, який має певну мету діяльності. Мета діяльності конкретизується *завданнями*. Завдання зі свого боку поділяються на *функції*, тобто напрямки діяльності. Функції ж стають основою для *повноважень* суб'єктів [7, с. 157]. Проте не можна не помітити, що в законах деякі повноваження переплітаються із функціями та завданнями. Лише в окремих законах існує чітке розмежування згідно із зазначеною концепцією.

Для характеристики повноважень суб'єктів виконавчої влади використаємо саме цю схему, починаючи із завдань. Польське законодавство у статті 7 «Акту про Раду Міністрів» визначає завдання, пов'язані з державною політикою, зокрема: визначення політики, ініціювання та розвиток політики, а також реалізація політики. При цьому для кожного з пунктів застосовуються спеціальні механізми впровадження. Останній пункт, наприклад, – «реалізація політики» передбачає комунікацію з іншими учасниками політичного процесу; контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування; консультації з громадськістю, громадськими організаціями, професійними та трудовими колами; створення міжміністерських груп для виконання відповідних завдань; створення також окремих груп для допоміжної діяльності[1].

Завдання є формою впровадження створеної політики в різні сфери суспільного життя,

котрі реалізуються через функції. Наприклад, згідно з пунктом 5 статті 1 закону Румунії «Про організацію та функціонування уряду та міністерств» передбачено, що уряд виконує такі функції: стратегічну; регулятивну; управління державною власністю; представницьку; функцію контролю за дотриманням норм [5]. У статті 5 Закону Молдови «Про Уряд», окрім наведених, згадується також нормативна функція та функція щодо надання державних послуг [4].

Стратегічна функція спрямована на розробку програм суспільного розвитку. Вона визначає цілі урядової роботи. *Регулятивна* створює інституційну та нормативну бази для впровадження та вдосконалення суспільних відносин. *Управління державною власністю* передбачає ухвалення рішень щодо володіння, користування та розпорядження майном, яке перебуває у володінні держави. *Представницька* функція означає взаємодію уряду з іншими суб'єктами у відносинах зовнішнього чи внутрішнього рівня, але від імені народу, на демократичних засадах. Функція *контролю за дотриманням норм* означає можливість отримання підтверджених фактів про належне виконання законодавства та можливість реагування на незаконні дії. *Нормативна функція* спрямована на забезпечення правового регулювання різних сфер суспільного життя. Урядове законодавство дозволяє вирішити неточності та залагодити прогалини, які можуть виникати у парламентському законодавстві. *Функція державних послуг* забезпечує виконання повноважень уряду, більше спираючись на стиль «служіння», ніж «володарювання». Уряд шляхом надання відповідних послуг забезпечує добробут громадян, задовольняючи їхні інтереси. Законодавче закріплення такої функції наближає державну організацію до суспільства та акцентує на її професіоналізмі. Всі зазначені функції дозволяють реалізовуватися політичним візіям провладних сил.

Для втілення мети, завдань та функцій у життя створюється система повноважень. Повноваження можна класифікувати на два види – колективні та одноособові (індивідуальні). *Колективні* – це повноваження, передбачені для органу в цілому, тобто низка питань, з яких орган ухвалює рішення шляхом спільного голосування його членів. *Одноособові* – це повно-

важення, які перебувають в юрисдикції однієї посадової особи, наприклад, прем'єр-міністра.

Колективні повноваження можуть бути призначені урядовому засіданню, колегії, комісії міністерства чи іншому колегіальному органу. Вони вирішуються на його форумах. Звернемо увагу на урядові повноваження. Рада Міністрів Республіки Болгарія згідно з п.2-4 ст. 6 Положення «Про регламент Ради Міністрів Болгарії» колегіально вирішує питання щодо виконання державного бюджету; управління державним майном; забезпечення громадського порядку; організація національної безпеки; вирішує питання щодо оборони та збройних сил, здійснює керівництво державною адміністрацією, впроваджує політику щодо Європейського Союзу та НАТО [10].

На засіданні уряду в Ісландії згідно зі ст. 1-2 Правил про державну практику Ісландії та ст. 6 Закону Ісландії «Про Урядову Раду Ісландії» вирішують питання щодо новацій у законах; розгляд проєктів законів від міністрів; питання щодо політичної організації; ухвалюють акти щодо витрат казначейства; питання економіки; зустрічі міністрів з нагальних питань та зустрічі інших представників уряду щодо надання інформації, а також інші питання, ініційовані міністрами [11], [3].

Статтею 6 Закону Республіки Молдови «Про Уряд» передбачено повноваження, які стосуються керівництва державною адміністрацією; реалізації внутрішньої та зовнішньої політики; виконання нормативно-правових актів та міжнародних договорів; створення програми власної діяльності; здійснення законодавчої ініціативи; затвердження рішень та подання проєктів указів глави держави; схвалення законодавчих проєктів; затвердження програмних документів та нормативних актів; розробка та подання державного бюджету; надання доступу до державних послуг, а також оцінка якості та їх модернізація; управління державною власністю; контроль за виконанням нормативних актів; контроль за діяльністю місцевого державного управління та виконання інших обов'язків [4]. Згідно зі статтею 7 цього ж закону Молдови уряд також виконує повноваження, які носять загальноорганізаційний (функціональний) характер, зокрема: затверджує постанови; організовує діяльність міністерств та інших

органів виконавчої влади; утворює, реорганізовує та ліквідовує міністерства; утворює органи державної влади, які не підпорядковані безпосередньо міністерству; схвалює рішення про функціонування інших органів влади; здійснює фінансування підпорядкованих органів; припиняє дію актів підпорядкованих органів; схвалює рішення щодо перемовин та підписання міжнародних, міждержавних договорів; призначає державних службовців виконавчої влади (секретарів, наприклад); призначає та звільняє керівників у сфері віддання міністерств; створює групи, комітети та затверджує положення про їх діяльність; затверджує план діяльності уряду та контролює його виконання; призначає суддів Конституційного Суду; надає пропозиції Президенту Молдови щодо членів Верховного комітету Збройних Сил Молдови; надає Президенту пропозицію щодо голів дипломатичних служб; призначає представників до ради доброчесності; встановлює державні нагороди; вносить пропозиції Президенту щодо нагородження; здійснює інші повноваження.

Базовою є стаття 15 Закону Молдови «Про уряд», яка фіксує повноваження уряду, котрі обмежуються у випадку припинення урядом його компетенцій. До моменту набуття повноважень новим старий уряд не може: ухвалювати чи подавати проекти; ухвалювати розпорядження чи директиви; ухвалювати законодавчі ініціативи; укладати міжнародні договори із фінансовими зобов'язаннями; призначати або пропонувати осіб для державних посад; укладати контракти зі строком дії більше одного року чи на невизначений період; впливати на організацію міністерств та інших структур [4]. Це варто прокоментувати тим, що при зміні правління попередня влада міркуватиме про нове переобрання, а не про інтереси майбутнього покоління чи власних наступників. Керуючись цими мотивами, в останній момент «стара влада» схильна ухвалювати рішення, які значно ускладнюють функціонування нового правління, мовляв: «Ці проблеми будуть для нашої нової каденції в майбутньому, а для наступників – ними створимо перепопи». Наведена стаття 15 здатна запобігти таким потенційно катастрофічним рішенням. Не кожне законодавство далекоглядно озброєне подібним переліком обмежень. Їхня ж відсутність

створює плацдарм для політичних конфліктів та криз.

Хоча зазначений перелік повноважень тільки описовий, проте дозволяє чіткіше сформулювати уявлення щодо повноважень уряду в ключових сферах суспільного життя, та рішень, які мають стратегічний характер для розвитку суспільства, держави та приймаються колегіально.

Одноособові повноваження реалізуються виключно посадовими особами. На вищому рівні це прем'єр-міністри, міністри та секретарі..

До найзагальніших повноважень *прем'єр-міністрів* належать управління політикою та організація роботи уряду. Згідно зі статтею 22 закону Молдови «Про уряд» прем'єр володіє такими повноваженнями: представляє уряд; скликає та веде засідання; підписує акти уряду та президента; підписує положення щодо внутрішньої діяльності уряду; контролює діяльність членів; ухвалює рішення щодо організації діяльності міністерств; вирішує питання щодо заохочення чи стягнення для членів уряду; розглядає пропозиції про призначення та звільнення членів уряду чи працівників апарату; вимагає звіти про діяльність членів уряду; інформує президента та парламент щодо питань державного значення; виконує інші повноваження [4]. Наведений перелік досить типовий, утім, він відображає поєднання *організаційних повноважень* (рішення про призначення та звільнення, отримання звітів про діяльність, встановлення заохочень та стягнень) із *представницькими* (підписання актів, взаємодія із іншими органами державної влади). Згідно з урядовим законодавством Румунії (Закону «Про організацію та функціонування Уряду Румунії та міністерств») у статтях 13–29 передбачено, що прем'єр-міністр, очолюючи та координуючи уряд, представляє його у взаємовідносинах з іншими органами. До організаційних повноважень відносять: призначення та звільнення з посад керівників спеціалізованих органів, підпорядкованих уряду; генерального секретаря та його заступника; співробітників офісу прем'єра; державних секретарів та інших осіб; створення рішення ради, комісії та міжміністерські комітети для вирішення оперативних завдань. Натомість до представницьких повноважень відносять: доповіді та заяви щодо

політики уряду в Палаті депутатів та Сенаті; контрасигнаційні підписання указів, виданих Президентом, якщо це передбачено конституцією [5].

У статті 5 Закону Польщі «Акт про Раду Міністрів» передбачено, що прем'єр визначає юрисдикцію міністерств; запитує та отримує необхідну інформацію від підлеглих осіб; розпоряджається про погодження посад членів Ради Міністрів; скликає, бере участь і головує на засіданнях допоміжних органів та підпорядкованих суб'єктів; повідомляє про розгляд питання всі причетні органи; вирішує спір між міністрами про сферу діяльності [1].

Прем'єр-міністр Португалії, окрім наведених повноважень, згідно зі статтею 7 Акту «Про систему організації та функціонування 23-го Конституційного уряду Португалії» також може тимчасово виконувати повноваження міністра, який припинив свої повноваження; проводить європейську політику, керуючи діями представників в інституціях ЄС, визначає національні позиції, а також керує органами-представниками в ЄС; проводить політику модернізації державного управління та цифрового переходу, зокрема, очолює міжміністерську раду з питань цифровізації, керує виконанням Плану дій щодо цифрового переходу, керує структурою цифрової місії Португалії та інше; виконує організаційні повноваження щодо інституцій, які входять до президії (кабінету) та не належать іншим міністерствам; компетенція, надана законом уряду, вважається делегованою прем'єр-міністру, який зі свого боку може делегувати її будь-якому членові уряду [2].

Міністри – це керівники міністерств, котрі не є державними службовцями та не підлягають під юрисдикцію законів про державну службу в тій самій мірі, що і звичайні працівники апарату. Посада міністра є політичною, а отже, стабільність повноважень цієї позиції залежить від кон'юнктури суспільних процесів. Варто рейтингові міністра опуститися нижче 30%, його одразу можуть відправити у відставку, оскільки це впливає на легітимність влади в цілому. [14, с. 207]. Незважаючи на своє відносно хитке становище, міністри виконують важливі завдання у функціонуванні виконавчої влади. Пунктами 1-3 статті 12 Регламенту Ради міністрів Болгарії передбачено два напрямки

роботи: 1) організація сфери життя, яку очолюють; 2) керівництво та координація органів виконавчої влади (установ, комісій, адміністративних структур) [10]. Стаття 6 Меморіалу від 1857 року (і дотепер) у Люксембурзі передбачає, що державний міністр контролює загальний хід справ та стежить за збереженням принципів, які застосовуються в різних напрямках державної служби [8]. Пунктом 1,2 ст. 34 Акту про Раду Міністрів Польщі передбачено, що завданнями міністра є створення та ліквідація підрозділів міністерства; призначення та звільнення з посад цих підрозділів, а також здійснення нагляду та контролю за підрозділами [1]. Базуючись на подібних завданнях, міністри виконують такі повноваження.

Закон Ісландії про Урядову Раду в статтях 12-15 передбачає, що міністр надає інструкції уряду щодо функціонування його проєктів; має право на отримання висновків, вагомих для здійснення управління; здійснює нагляд за фінансами, активами міністерства та інших органів влади, які йому підпорядковані; отримує відомості на вимогу підлеглих адміністративного органу; отримує інформацію чи пояснення на вимогу від незалежних від апарату міністерства органів, які все ж знаходяться у підпорядкуванні міністра; контролює державне майно та активи приватних юридичних осіб, що передані в його юрисдикцію [3]. Стаття 25 урядового закону Молдови акцентує увагу на більш представницьких, ніж організаційних повноваженнях, зокрема, міністр очолює суспільну сферу функціонування; визначає цілі та стратегічні напрямки міністерства відповідно до програми уряду; представляє міністерство у відносинах з іншими органами та виконує інші функції [4].

Наведені повноваження – загальні для всіх міністрів, проте кожний міністр також має свої компетенції, які відрізняються від інших міністрів та урізноманітнює його обов'язки. Ця компетенція пов'язана із специфікою функціонування відповідної сфери суспільного життя. Однак юрисдикція одного міністра інколи може межувати та навіть порушувати юрисдикцію іншого міністра, а результатом є виникнення конфліктів. Для їх подолання законодавствами різних країн запроваджено спеціальні норми-інструкції.

До повноважень Прем'єр-міністра Польщі в цьому контексті (ст.5 «Акту про Раду Міністрів») належить можливість вирішувати спори між міністрами про їх сферу діяльності [1]. А згідно із законодавством Люксембургу – п. 5, ст. 8 Меморіалу від 1857 року цю компетенцію віддано під юрисдикцію відповідного органу, який може вирішувати питання, що стосуються одночасно кількох відділів [8]. Згідно зі статтею 4 закону «Про Урядову Раду Ісландії» компетенція міністрів впливає з указу Президента. При цьому за загальним правилом розподілу адміністративні справи одного характеру (сфери) належать одному міністру. Проте одному міністру може також доручатися компетенція кількох міністерств одночасно. Якщо ж при цьому відбуваються розбіжності, то, подібно до Польщі, вони вирішуються прем'єром [3]. Все ж найдеталізованішою у контексті «конфліктної компетенції» є стаття 5 федерального закону Австрії «Про кількість, сферу діяльності та застосування федеральних міністерств». Вона передбачає співвідношення компетенцій у такий спосіб:

1) компетенція може належати різним міністерствам одночасно. Тоді вони спільно визначають, до якого міністерства переважно належить справа – цей орган і буде відповідати за провідне її ведення. Із цього приводу також зазначено, що у випадку конфлікту та неможливості досягти згоди – Федеральний уряд вирішує це питання «на основі першого речення». Тобто того речення, з якого починається документ, що містить конфліктну ситуацію, стає наріжним каменем для урядового розсуду;

2) міністерства можуть діяти у співпраці, якщо питання належить одному міністерству, але зачіпає юрисдикцію іншого. Тоді компетентне міністерство надає зацікавленому щодо цього зробити заяву протягом розумного строку, тобто висловити свою позицію. Для вирішення нагальних питань вони діють за погодженням. За відсутності згоди учасники можуть звернутися до Уряду для консультації [16].

Секретарі міністерств – державні посадовці, які очолюють виконавчі апарати структурних підрозділів уряду, тобто міністерств. Головний секретар, маючи керівні повноваження, здійснює: *підготовку засідання; розподіл завдань між дирекціями щодо підго-*

товки актів; уповноваження директоратів на виконання завдань у межах свої компетенції; координацію взаємодії апарату з іншими органами виконавчої влади з метою отримання матеріалів, інформації та інших відомостей; виконує інші доручення, що передбачено статтями 56–57 Положенням «Про регламент Ради Міністрів Болгарії» [10]. Меморіалом від 1857 року в Люксембурзі в п.1-3 ст. 12 зазначено, що секретар, окрім того, що бере участь у засіданнях та здійснює нагляд за офісом, також зберігає архіви та печатки міністерства [8]. Секретарі міністерств у Польщі під час засідання уряду приймають проекти документів; готують документи для розгляду; координують законодавчу діяльність [1]. При цьому секретарів у міністерстві може бути декілька. Згідно зі статтями 47–48 закону Румунії «Про організацію і функціонування уряду та міністерств» уряд приймає рішення про те, що в рамках організації діяльності міністру можуть допомагати декілька секретарів, здійснюючи делеговані ним повноваження. Однак статтею 49 цього ж закону також виокремлюється генеральний секретар міністерства. Це кар'єрний державний службовець, який призначається на основі конкурсу чи іспиту за критерієм професіоналізму. Він забезпечує стабільність, безперервність управління та налагоджує функціонування між структурами міністерства [5]. Згідно з Актом «Про систему органів та функціонування 23-го Конституційного уряду» секретарі проводять засідання, які бувають пов'язані із зустрічами державних секретарів або зустрічами профільних секретарів. Згідно зі статтею 39 державні секретарі збираються щотижнево або на вимогу міністра від президента у виняткових випадках (куди запрошуються також і профільні секретарі). Такі зустрічі проводяться щодо аналізу політичних ситуацій, обговорення галузевих питань політики та аналіз введених в обіг проєктів (стаття 41). Згідно зі ст. 42 порядок денний таких зустрічей складається з обміну інформацією із галузевих питань, оцінки проєктів, які подаються вперше, також тих, які подані з попередніх зустрічей. У виняткових випадках окремі проєкти можуть бути заплановані безпосередньо для зустрічі [2].

У цілому функціонування секретаря спрямовано на збалансоване поєднання політичних посад, котрі змінюються від каденції до каденції, чи в залежності від тенденцій у суспільних процесах з посадами державної служби, котрим зі свого боку притаманна стабільність та довготривалість у виконанні обов'язків. Важливим аспектом роботи секретаря також є забезпечення наступності, яка означає врегулювання розбіжностей та підтримку логічного продовження вже виконаних напрацювань «старого політичного бачення» у співвідношенні з «новим політичним баченням». Це, як наслідок, сприяє систематичному вдосконаленню визначеної сфери суспільного життя.

Описуючи повноваження виконавчої гілки влади, не можна оминати *інших суб'єктів урядового апарату*, котрі приймають як колективні, так і одноособові рішення.

У політичному кабінеті при Прем'єр-міністрові Болгарії діють *радники та експерти* політичного кабінету, котрі збирають, узагальнюють та аналізують інформацію, необхідну для стратегічного планування та розробки політики управління країною; готують доповіді, аналізи, експертні висновки та інші матеріали з питань, які розглядаються політичним апаратом Прем'єр-міністра (п.2 ст.16). Особливою посадою у цій структурі є *начальник відділу зв'язку з громадськістю*, котрий організовує оприлюднення державної політики; координує діяльність керівників підрозділів зв'язків з громадськістю в інших міністерствах та управліннях виконавчої влади з метою проведення єдиної інформаційної політики; організовує публічні виступи Прем'єр-міністра, що передбачено п.1 ст.18 положення «Про регламент Ради Міністрів Болгарії» [10].

Окрім цього, у складі болгарського уряду під керівництвом секретаря згідно зі статтею 59 згідно з цим ж регламентом також перебуває: 1) *відділ адміністративно-регіональної координації*, який займається підготовкою виборів різного рівня; координує територіальні адміністрації та забезпечує їхню взаємодію із центральними органами виконавчої влади; бере участь у розробці ініціатив розвитку державної служби на районному рівні; здійснює розробку та контролює зміст Єдиної інформаційної системи державного управління, системи управ-

ління персоналом та Інтегрованої системи легалізації документів. 2) *відділ кадрів*, який здійснює набір персоналу; готує та зберігає всі акти щодо службових та трудових відносин; готує документи щодо призначення чи звільнення, а також щодо розміру оплати праці державних службовців; веде електронну систему управління персоналом; готує річні плани щодо навчання працівників, посадові інструкції та оцінки роботи працівників; 3) *відділ контролю за виконанням актів та договорів* здійснює перевірку та слідкує за належністю виконання покладених на секретаря завдань, а також контролює виконання договорів; 4) *відділ державного протоколу* займається протокольно-церемоніальною діяльністю членів уряду та апарату; здійснює переклад актів та офіційних документів необхідних для урядової діяльності; 5) *департамент інформаційної безпеки* відповідає за роботу із секретною інформацією та захисту таємної інформації; реєструє облік руху секретної інформації; забезпечує функціонування реєстрів секретної інформації; виконує завдання на рівні міжнародної співпраці (з ЄС та НАТО); забезпечує транзитний режим в апараті уряду та координує роботу РНБО Болгарії.

У статтях 61 та 62 передбачено функціонування відділів *внутрішнього аудиту та генеральної інспекції*. Відділ *внутрішнього аудиту* здійснює та звітує про виконання внутрішнього аудиту; розробляє плани своєї діяльності; надає Прем'єр-міністру оцінку стану перевірених систем; здійснює управління ризиками; здійснює консультації та обговорення щодо перевірених аудитів; виконує інші функції. Відділ *генеральної інспекції* розглядає отримані повідомлення про корупцію посадових осіб; проводить викривальні перевірки чиновників різних рівнів; координує та забезпечує організацію діяльності антикорупційної політики; звертається до органів прокуратури щодо виявленої інформації про вчинені злочини та виконує інші функції [10].

З метою ілюстративного порівняння розглянемо повноваження *державних канцелярій* в урядах Молдови та Польщі. Згідно зі статтею 31 Закону Молдови «Про Уряд» до повноважень державної канцелярії належать: організація діяльності уряду; здійснення методичного організаційного та координаційного

забезпечення системи планування; розробка та реалізація державної політики; контроль за виконанням програм діяльності уряду; надання аналітики та інформаційних матеріалів; підготовка проєктів рішень та розпоряджень уряду, а також контроль за їх виконанням; розробка та реалізація державної політики у сфері людських ресурсів у державному управлінні; виконує інші повноваження [4].

Згідно зі статтею 29 «Акту про Раду Міністрів Республіки Польща» до завдань канцелярії під керівництвом Голови Ради Міністрів відносяться: оцінка можливих наслідків проєктів нормативно-правових актів; оцінка міжнародних умов становища країни та розробка концепцій зовнішньої політики; оцінка функціональності державних структур та їх ефективності; підготовка аналізів, концепцій, прогнозів за дорученням Прем'єр-міністра; координація та реалізація кадрової політики; ведення кадрових питань державних посадовців; координація співпраці між різними органами державної влади на вищому рівні; управління інформаційними та прес-службами вищих органів виконавчої влади; окремі питання у сфері оборони та безпеки держави, а також інші повноваження [1].

Виходячи з наведеного порівняння, можемо зробити висновок про складність повноважень канцелярії в обох країнах. Спільними ознаками характеризуються повноваження, пов'язані з нормативною діяльністю, зокрема підготовка проєктів рішень та оцінка умов їх впровадження чи участь у розробці концепцій внутрішньо-державної та міжнародної політики. Також до спільних повноважень можна віднести кадрову політику та політику в сфері людських ресурсів. Притаманним виключно Молдові є повноваження контролю за виконанням програм діяльності уряду та реалізацією рішень та розпоряджень уряду. У Польщі ж ці сфери пов'язані здебільшого з оцінками, аналізами та прогнозами, але не контролем. Натомість особливим типом повноважень для канцелярії Польщі є сфера медійного забезпечення уряду. Подібне повноваження в Молдові відсутнє. Також Польщі притаманні повноваження у сфері оборони та безпеки, що насправді вважаємо винятковим у порівнянні з урядовими апаратами багатьох країн світу, не тільки Молдови.

Висновки. Повноваження суб'єктів виконавчої влади, котре може виражатися у питанні «що робить?», є частиною загальнотеоретичної конструкції, яка більшою чи меншою мірою знаходить своє відображення в урядовому законодавстві різних країн та яка складається із *цільового* компоненту (впровадження політики), компоненту *завдань* (сукупність способів впровадження політики у різні сфери життя, зокрема: визначення, ініціювання, розвиток політики), компоненту *функцій* (задоволення стратегічних, регулятивних, управлінських, представницьких, нормативних та інших потреб) та *повноважень*. Вони впливають одне з одного у цій же послідовності. При цьому повноваження можна поділити на *колективні* та *одноособові*. До *колективних* повноважень відноситься: вирішення питань щодо бюджету та економіки, внутрішньої безпеки, зовнішньої оборони та зовнішніх відносин, питань міжвідомчого та міжміністерського значення. *Одноособові* повноваження розподіляються між суб'єктами різного рівня. Повноваження прем'єр-міністра: *представницькі* (взаємодії із іншими органами влади, підписує акти) та *організаційні* (ухвалює рішення про призначення та звільнення, встановлює заохочення та стягнення). Міністри свою діяльність спрямовують на *організацію* конкретної сфери життя, а також *керівництво* та координацію органів виконавчої влади. Секретарі міністерств здійснюють розподіл завдань між департаментами, готують засідання, координують міжвідомчі зв'язки та здійснюють інші повноваження для збалансованого поєднання механізмів та політики. Інші суб'єкти виконавчої влади (відділи, департаменти, канцелярія) мають різноманітні повноваження, зокрема пов'язані з адміністративно-регіональною координацією, кадрами, контролем за актами, протоколами та програмами, інформаційною безпекою, медійним забезпеченням, аналітичною діяльністю та іншими напрямками. Окрім цього, законодавствами запроваджено механізми для вирішення конфліктних повноважень, які виникають між міністерствами та відомствами. Ці механізми дозволяють збалансованіше та ефективніше виконувати функції. Вважаємо, що урядова діяльність повинна бути простою для того, щоб її продуктивність зросла. Досягнення «просто-

ти» можливе тільки за рахунок *оптимізації* урядових процесів. Виключно найважливіші напрямки суспільного життя повинні отримувати частку урядового втручання. У такий спосіб баланс між інтересами (суспільними та приватними) буде дотриманий якнайкраще.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Акт про Раду Міністрів Республіки Польща. 1996. URL: <https://lexlege.pl/ustawa-o-radzie-ministrow/>. (від 16.02.2024)
2. Акт про систему організації та функціонування 23 Конституційного уряду Португалії 2023. URL: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/governo/lei-organica-do-governo>. (16.02.2024)
3. Закон Ісландії «Про Урядову раду Ісландії» 2011. URL: <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2011115.html>. (16.02.2024)
4. Закон Республіки Молдова «Про Уряд» / Парламент Республіки Молдова. 2017. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=133423&lang=ro. Від 01.02.2024].
5. Закон Румунії «Про організацію та функціонування уряду та міністерств». 2021. URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/27685?isFormaDeBaza=True&rep=True> (від 16.02.2023)
6. Коментар до урядових процесів Франції 2023. URL: <https://www.vie-publique.fr/fiches/la-composition-du-gouvernement> (16.02.2024)
7. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право / Р. С. Мельник, В. М. Бевзеко. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
8. Меморіал до статті 76 Конституції (Люксембург) від 1857 року) 1857. URL: https://www.stradalex.lu/en/slu_src_publ_leg_mema/toc/leg_lu_mema_185707_25/doc/mema_1857A0285A. (16.02.2024)
9. Офіційний сайт уряду Швеції. 2023. URL: <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/sa-arbetar-regeringen-och-regeringskansliet/>. (16.02.2024 р.)
10. Положення про регламент Ради Міністрів Болгарії / Рада Міністрів Болгарії. 2009. URL: <https://www.government.bg/bg/administratsia/funktsii-i-struktura/ustroystven-pravilnik>. Від 01.02.2024 р].
11. Правила про державну практику Ісландії. *Урядовий вісник Ісландії*. 2018. URL: <https://www.stjornartidindi.is/Advert.aspx?RecordID=f69b405f-c47b-4bb9-9ffd-87d6e80536c4>
12. Прем'єр-міністр Люксембургу. 2025. URL: <https://gouvernement.lu/fr/gouvernement/luc-frieden/biographie.html>
13. Романюк А. Типологія урядових кабінетів в країнах Західної Європи: порівняльний аналіз. *Вісник львівського університету*. 2007. № 10. С. 234–244. URL: http://fs-visnyk.lnu.lviv.ua/archive/10_2007/23.pdf (дата звернення: 18.08.2025).
14. Требін М. П. Суспільно-політичні студії: навчальний посібник / М. П. Требін. Харків : Право, 2021. 544 с.
15. Уряд Норвегії на робот. 2014. URL: <https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/slik-blir-norge-styrt/regjeringen-i-arbeid-2/id2001100/>. (від 16.02.2024)
16. Федеральний закон Австрії про кількість, сферу діяльності та створення федеративних міністерств. 2023. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000873>.
17. Rollis I., Ozolina Z. EUROPEANIZATION OF UKRAINE'S EXECUTIVE POWER (lessons of the central and eastern europe's EU member states). *Actual problems of international relations*. 2019. No. 140. P. 15–26. URL: <https://doi.org/10.17721/apmv.2019.140.1.15-26> (від : 18.08.2025).
18. Lytvyn V. Peculiarities of inter-institutional relations in the semi-presidential countries of Europe. *Political studies*. 2022. No. 2. P. 42–62. URL: <https://doi.org/10.53317/2786-4774-2022-2-3> (від: 18.08.2025).

Дата першого надходження рукопису до видання: 20.10.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 24.11.2025

Дата публікації: 19.12.2025