

Пішга В. І.,

*аспірант кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права юридичного факультету  
Ужгородського національного університету***ПОВНОВАЖЕННЯ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЩОДО КООРДИНАЦІЇ ТА  
КОНТРОЛЮ НАД ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ  
У СФЕРІ ТРАНСПЛАНТАЦІЇ****THE POWERS OF THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE ON COORDINATION  
AND CONTROL OF ACTIVITIES OF EXECUTIVE AUTHORITIES  
IN THE FIELD OF TRANSPLANTATION**

У статті розглядаються повноваження Кабінету Міністрів України у сфері трансплантації. Аналізується процес координації Кабінетом Міністрів України роботи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Висвітлюється питання здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади.

**Ключові слова:** трансплантація, Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади, координація, контроль.

В статье рассматриваются полномочия Кабинета Министров Украины в сфере трансплантации. Анализируется процесс координации Кабинетом Министров Украины работы министерств и других органов исполнительной власти. Освещается вопрос осуществления контроля над деятельностью органов исполнительной власти.

**Ключевые слова:** трансплантация, Кабинет Министров Украины, органы исполнительной власти, координация, контроль.

The article considers the powers of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the field of transplantation. The process of coordination by the Cabinet of Ministers of Ukraine on the work of ministries and other executive authorities is analyzed. The article highlights the issue about the control over the activities of executive authorities.

**Key words:** transplantation, Cabinet of Ministers of Ukraine, executive authorities, coordination, control.

**Постановка проблеми.** Після прийняття у 2018 році Закону України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині» (далі – Закон) [1] наукова спільнота посилила цікавість до питань, що стосуються трансплантації. Чинне місце серед цих питань належить механізму здійснення державного управління у сфері трансплантації.

Як відомо, Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) є вищим органом у системі виконавчої влади. Саме тому правильне розуміння повноважень КМУ в сфері трансплантації є важливим для практики державно-правового будівництва, а їх дослідження сприяє точному визначенню місця КМУ у механізмі державного управління у сфері трансплантації. Без подібних досліджень важко розкрити обсяг, характер та зміст діяльності КМУ у вказаній сфері.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Ґрунтовні наукові дослідження повноважень КМУ у сфері трансплантації натепер відсутні. Окремі аспекти цього питання досліджували Л. Гулік, О. Максуров, І. Павлик, Б. Гай Пітерс, І. Погодіна та інші.

**Мета статті** полягає у дослідженні повноважень КМУ щодо координації та контролю над діяльністю органів виконавчої влади у сфері трансплантації.

**Виклад основного матеріалу.** У Конституції України [2] не визначено повноважень КМУ у сфері трансплантації, йдеться лише про те, що останній має затверджувати загальнодержавні програми у соціальній сфері (п. 6 статті 85 КУ), а вже у ЗУ «Про Кабінет Міністрів України» [3] йдеться про те, що одним з основних завдань КМУ є забезпечення проведення політики у сфері охорони здоров'я (пп. 3 п. 1.

статті 3). Подібні висновки можна зробити, виходячи і з аналізу Основ законодавства України про охорону здоров'я, де на КМУ покладено низку повноважень у тій чи іншій сфері охорони здоров'я.

Зрештою, вже у Законі [1] міститься перелік повноважень КМУ у сфері трансплантації. Серед інших повноважень у статті 7 виділено й повноваження з приводу координації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади щодо організації надання медичної допомоги із застосуванням трансплантації та здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією, здійснення контролю за їхньою діяльністю.

Для правильного розуміння координаційної діяльності КМУ доцільним буде з'ясувати зміст поняття «координація». Координація (від лат. *coordinatio* – погодження, узгодження) – погодження, зведення до відповідності, установлення взаємозв'язку, контакту в діяльності людей або узгодженість дій [4, с. 572].

О. Максуров вважає, що за своєю сутністю координація є філософською категорією, що розглядається у вигляді системи понять, категорій та субординації, що постає як протиставлення [5, с. 41]. Для підтвердження він наводить таке: «Елементи координаційної системи володіють самостійним значенням та зовнішньою залежністю одне від одного... Координація та субординація є наслідком різних процесів пізнання» [6, с. 214].

І. Погодіна вказує на те, що координація означає не тільки досягнення єдності рівноправних, не підпорядкованих одне одному учасників процесу управління, а їхнє підпорядкування під час спільної діяльності волі координуючого органу чи посадової особи [7, с. 34].

Інші науковці акцентують на тому, що координація – це узгодження дій між самостійними суб'єктами системи, метою яких є найбільш правильне вирішення завдань, що покладаються на всю систему [8, с. 148].

Варто звернути увагу і на дослідження Ю. Козлова, який вважає, що координація завжди є узгодження певних дій для досягнення відповідних цілей, що є спільними. Також науковець вказує на плюралізм підходів до трактування поняття «координації». На його думку, під вищезазначеним поняттям можна розуміти: 1) управлінський метод; 2) узгодження дій між сторонами, що не підпорядковані одна одній; 3) функцію управління та діяльності апарату управління; 4) несамостійну функцію управління; 5) елемент управління тощо [9, с. 16–17].

Досягнення координації, як вважає Л. Гулік, можливе у два способи: 1) організаційно – коли робота владних підрозділів, що є частиною однієї організації, організована так, що може координуватись за допомогою чіткої вертикалі; 2) ідейно – коли робота владних підрозділів, що є частиною однієї організації, організована так, що кожен працівник чітко розуміє мету координації і самостійно може виконати певний обсяг роботи [10].

Б. Гай Пітерс у своїй роботі виводить три ключові фактори, що необхідні для вдалої координації, а саме:

– наявність мережі (*networks*). Наприклад, мережі державних службовців, які мають можливість брати участь у координуванні роботи;

– наявність співпраці (*collaboration*). Для досягнення певної базової згоди щодо природи проблеми і, можливо, засобів вирішення проблеми, внаслідок чого може виникнути більш ефективна координація і більш ефективна політика;

– наявність ієрархії (*hierarchy*). Щоб чітко розуміти хто визначає пріоритетні завдання та хто здійснює координацію [11, с. 5–8].

Необхідно розуміти, що досягнення координації – нелегкий процес, тим більше, коли йдеться про трансплантацію, оскільки потрібно враховувати певні фактори, що можуть стати на заваді: 1) відсутність знань та досвіду реалізації завдань; 2) відсутність адміністративних навичок; 3) відсутність належних методів розробки, розгляду, прийняття та вдосконалення нових ідей [12, с. 77].

Як бачимо, в наукових колах немає єдиної усталеної думки з приводу розуміння координації, оскільки це поняття є багатовимірним. Коли йдеться про координацію, яку здійснює КМУ у досліджуваній сфері, то під цим поняттям слід розуміти синхронізовану організацію групових зусиль КМУ та міністерств, а також інших центральних органів виконавчої влади для забезпечення єдності дій. Саме завдяки ефективній координації двох або більше установ можна об'єднати зусилля для досягнення мети, що принесе користь суспільству.

Разом із тим координація має бути спрямована на те, щоб уникнути дублювання та покращення ефективності, а також на результативність на всіх рівнях.

Координація КМУ у сфері трансплантації має призвести до кращих результатів, проявом чого насамперед мають стати якісніші послуги для людей.

Пріоритетними формами здійснення КМУ координації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади щодо організації надання медичної допомоги із застосуванням трансплантації, на нашу думку, є такі: 1) підвищення кваліфікації органів виконавчої влади, координація яких відбувається; 2) проведення нарад та взаємних консультацій; 3) створення спільних комісій та робочих груп; 4) обмін інформацією, який пов'язаний з виконанням завдань та функцій; 5) методичне забезпечення координації шляхом розробки інструкцій чи методичних рекомендацій; 6) прийняття спільних нормативно-правових актів.

Для ефективного здійснення координації у вказаній сфері пропонується утворити консультативно-дорадчий орган при Кабінеті Міністрів України – **Міжвідомчу координаційну комісію з питань трансплантації**, можливість створення якої передбачається статтею 48 ЗУ «Про Кабінет Міністрів України» [3], відповідно до якої: «Кабінет Міністрів України для забезпечення здійснення своїх повноважень утворює <...> тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи».

Як ми уже зазначали, в Законі вказано, що КМУ здійснює контроль за діяльністю роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади щодо організації надання медичної допомоги із застосуванням трансплантації. Однак у Законі не конкретизовано, в чому саме полягає здійснення контрольного повноваження.

Насамперед зауважимо, що І. Павлик під поняттям «контроль» розуміє перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії тому, що є небажаним або для виявлення, попередження чи припинення протиправної поведінки. Такий висновок він робить на підставі тлумачення терміна «контроль» (від франц. *controle*), що означає перевірку або спостереження з метою перевірки. Також науковець акцентує на деривації французького *controle*, що утворилось шляхом додавання до латинського префікса *contra* (протидія) слова *role* (виконання якоїсь дії). Саме так ми отримуємо ще одне розуміння «контролю» – протидію чомусь небажаному [13, с. 3].

К. Соломатіна вважає, що: «Контроль відіграє важливу роль у зміцненні державної дисципліни в рамках здійснення органами виконавчої влади державного планування... Контроль можна розглядати як один із найважливіших засобів попередження (порушення) закону, виявлення незаконних дій чи помилок під час застосування закону державними службовцями...» [14, с. 159].

С. Велешук у своїй праці виділяє декілька основних завдань, що притаманні контролю як функції адміністративного управління. Важливими для нашого дослідження є такі: а) здійснення загального контролю діяльності організації та структурних підрозділів; б) моніторинг реалізації обраної стратегії; в) контроль

## Основні завдання та перелік заходів Міжвідомчої координаційної комісії з питань трансплантації

№ з/п	Завдання	Основні заходи
1	Створення Міжвідомчої координаційної комісії з питань трансплантації.	Формування складу Міжвідомчої координаційної комісії з питань трансплантації. Створення проекту положення про Міжвідомчу координаційну комісію з питань трансплантації. Збір думок з приводу актуальних питань діяльності Міжвідомчої координаційної комісії з питань трансплантації. Підготовка проекту Постанови про Міжвідомчу координаційну комісію з питань трансплантації та її подальше затвердження Прем'єр-міністром України.
2	Забезпечення координації дій органів виконавчої влади у сфері трансплантації.	Залучення до роботи Міжвідомчої координаційної комісії з питань трансплантації представників органів виконавчої влади, незалежних експертів, представників громадськості та засобів масової інформації.
3	Підготовка пропозицій щодо формування та реалізації державної політики у сфері трансплантації.	Розробка проектів нормативно-правових актів з питань трансплантації.
4	Розробка механізмів вирішення проблемних питань, що виникають у процесі реалізації державної політики у сфері трансплантації.	Аналіз причин виникнення проблем у процесі реалізації державної політики у сфері трансплантації.
5	Налагодження підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади у сфері трансплантації.	Вивчення результатів діяльності органів виконавчої влади у сфері трансплантації органів. Покращення професійного рівня державних службовців органів виконавчої влади. Створення зрозумілої системи стимулювання.
6	Вивчення позитивного досвіду зарубіжних країн у питаннях вдосконалення нормативно-правової бази у сфері трансплантації.	Організація проведення конференцій, семінарів, круглих столів, нарад.

результатів здійснення кадрової політики; г) контроль дотримання трудової та виконавської дисципліни; г) контроль дотримання своєчасності та повноти надання фінансової та інших форм звітності [15].

Разом із тим під час здійснення контролю з боку КМУ висувається низка вимог, без яких неможлива його ефективна реалізація, що водночас виступають принципами контролю:

- законність, тобто контроль має здійснюватися тільки в рамках конкретних нормативних приписів;
- систематичність, тобто регулярний характер;
- своєчасність, тобто своєчасне проведення, що значно підвищує його ефективність;
- всебічність, тобто охоплення найбільш важливих питань, поширення на всі служби і структури підконтрольних органів;
- вичерпність, тобто перевірки мають підлягати не тільки ті підрозділи, які мають слабкі результати роботи, а й ті, що мають гарні результати;
- об'єктивність, тобто виключення упередженості;
- гласність, тобто результати мають бути відомі тим, хто підлягав контролю;
- результативність, тобто діяльність не має обмеж-

уватися виявленням фактичного стану справ, а мусить супроводжуватися конкретними заходами з усунення недоліків [16, с. 17].

**Висновки.** У результаті проведеного дослідження можемо стверджувати, що:

Координація, яку здійснює КМУ у сфері трансплантації – це синхронізована організація групових зусиль КМУ та міністерств, а також інших центральних органів виконавчої влади для забезпечення єдності дій.

Для ефективного здійснення координації у сфері трансплантації пропонується утворити консультативно-дорадчий орган при Кабінеті Міністрів України – Міжвідомчу координаційну комісію з питань трансплантації.

Контроль, який здійснює КМУ у сфері трансплантації – це діяльність щодо забезпечення єдності виконання рішень, співвідношення затвердженої стратегії з реальним положенням справ з метою недопуску невиконання обраної стратегії чи пошуку причин, що можуть призвести до невиконання.

Подальших досліджень потребує питання щодо реалізації КМУ інших повноважень у сфері трансплантації.

## ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України від 17 травня 2018 року № 2427-VIII «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2427-19>.
2. Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

4. Великий тлумачний словник сучасної української мови. / Уклад. та гол. ред. В.Т. Бусел. Київ, Ірпінь : Перун. 2005. 1728 с.
5. Максуров А.А. Координация и взаимодействие в праве: взаимосвязи и различия. *Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук*. 2015. № 4–2. С. 41–43.
6. Философский словарь. / Под ред. М.М. Розенталя, П.Ф. Юдина. Москва : Политиздат. 1963. 544 с.
7. Погодина И.В. Управление в юридической практике правоохранительных органов. Владимир. Гос. пед. ун-т. 2003. 73 с.
8. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. Москва : Юридическая литература. 1974. 455 с.
9. Козлов Ю.М. Координация в управлении народным хозяйством в СССР. Москва : Наука. 1976. 237 с.
10. Gulick L. Notes on the Theory of Organization. Presented by J.B. Nangpuhan. URL: <http://paissues.blogspot.com/2011/10/notes-on-theory-of-organization-luther.html>.
11. Peters B. Guy. The Challenge of Policy Coordination. *Policy Design and Practice*. 2018. Vol. 1. № 1. P. 1–11.
12. Laxmikanth M. Public Administration. Tata McGraw-Hill Education. 1969. 312 p.
13. Павлик І.Р. Відмінність понять «державний контроль» і «державний нагляд»: нормативно-правовий аспект. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2017. Вип. 20. С. 1–9. URL: [http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnyk20/fail/Pavlyk.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk20/fail/Pavlyk.pdf).
14. Соломатина Е.А. Контроль как функция государственного управления. *Вестник Московского университета МВД России*. 2015. № 6. С. 154–159.
15. Велешук С.С. Концептуальні підходи до визначення функцій та класифікації методів адміністративного менеджменту. *Ефективна економіка*. 2013. № 4. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1952>.
16. Баюк М.І., Войт М.І., Матковський Г.В. Організація контролю в системі органів державної влади: Інформаційно-методичний матеріал. Хмельницький : Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. 2013. 135 с.