

УДК 342.9.07

В. А. ДЕРЕЦЬ,
кандидат юридичних наук

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Визначальною передумовою ефективного функціонування державно-управлінської системи є досконала організаційна структура державного управління. Автори підручників і навчальних посібників з державного управління розглядають організаційну структуру як компонент системи державного управління, зумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями і змістом, який об'єднує певну сукупність державних організацій, їх персонал, матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяються і витрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінських впливів і підтримання життєздатності самого суб'єкта управління [1, с. 121; 2, с. 60]. Організаційну структуру державного управління утворюють органи державного управління та сукупність організаційних зв'язків, які виникають між ними. Державне управління насамперед здійснює окрема система державних органів – органів виконавчої влади.

Необхідність дослідження проблемних питань системи органів виконавчої влади та відносин між ними набуває особливої актуальності в зв'язку з процесами удосконалення системи державного управління, що наразі відбуваються в Україні. Питання організації та функціонування органів виконавчої влади розглядали в своїх роботах, зокрема, такі дослідники, як В. Авер'янов, С. Кисіль, О. Крупчан, В. Малиновський, О. Сушинський, В. Шаповал. Метою статті є висвітлення окремих проблемних питань правових засад організації системи органів виконавчої влади та зв'язків між ними в контексті змін у законодавстві останніх років (насамперед тих, що стосуються центральних органів виконавчої влади) і формулювання пропозицій щодо його вдосконалення.

У 2010–2011 рр. реформування системи центральних органів виконавчої влади було розпочато з видання указів Президента, а не з прийняття Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». На законодавчому рівні організація, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України були визначені пізніше, ніж видані укази Президента про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади і про затвердження типових положень про міністерство та про центральний орган виконавчої влади України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена уряду. Виникла ситуація, коли закон відтворює положення підзаконного акта (указу Президента про затвердження типових положень), а не навпаки, підзаконний акт ґрунтується на нормах закону.

Погоджуємося з В. Малиновським, що реформуванню системи органів виконавчої влади бракувало системності, послідовності, наукового обґрунтування, а логіка проведення адміністративної реформи не була достатньо про-

думанню. Перманентні ліквідації та реорганізації центральних органів виконавчої влади значною мірою знизили ефективність їх діяльності, спричинили додаткові бюджетні витрати. У результаті штучність і невідповідність структурної моделі виконавчої влади об'єктивно існуючим завданням, що стояли перед державою у відповідний період державного будівництва, ставали перешкодою у спроможності виконувати покладені на неї функції [3, с. 14].

І. Кульчій, досліджуючи питання реформування органів виконавчої влади в Україні, також вказує, що планування і проведення змін у системі органів виконавчої влади відбувалося неритмічно; спостерігається порушення логічної послідовності процесу реформування; не простежується поступальний прогресивний розвиток органів виконавчої влади в умовах реформ; органи і посадові особи, що реалізували перетворення, діяли відокремлено та без урахування здобутків попередніх років; у процесі реформування органи виконавчої влади хоча і зазнавали структурних змін і перебували у стані перманентних реформ, однак результативність їх роботи суттєво не поліпшилася [4, с. 8].

На нашу думку, при здійсненні адміністративної реформи варто було б прислухатися до пропозиції щодо прийняття Закону про систему органів виконавчої влади в Україні, в якому конкретизувати положення Конституції України щодо організації цілісної системи органів виконавчої влади, визначити сукупність державних установ, які належать до цієї сфери управління, їх цілі та завдання на кожному рівні ієрархії [5, с. 11]. Одночасно з цим законом було запропоновано також прийняти Закон про здійснення територіального (регіонального) управління та Процедурний кодекс діяльності. Питання, що повинні бути врегульовані цими нормативно-правовими актами, ще залишаються серед невіршених у сфері державного управління.

До здобутків адміністративної реформи можна віднести, зокрема, прийняття Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Однак аналіз цього закону дає підстави фахівцям робити висновки про його недосконалість. У ст. 1 закону, що має назву «Визначення та система центральних органів виконавчої влади», повинна міститися дефініція центральних органів виконавчої влади, що за ключовими ознаками відмежовувало б їх від інших органів державного управління, у тому числі від інших органів виконавчої влади. Закон мав би містити чіткі критерії віднесення певного органу до «інших центральних органів виконавчої влади». Крім цього, немає визначення поняття «державна політика», досить складно розмежувати дії з формування та реалізації державної політики від виконання окремих функцій з реалізації державної політики. А саме це взято за критерій поділу центральних органів виконавчої влади на «міністерства» та «інші центральні органи виконавчої влади» [6, с. 66].

Компетенція центральних органів виконавчої влади, які не є міністерствами, має обмежуватися лише втіленням окремих функцій з реалізації державної політики. Натомість у значній частині нормативно-правових актів, які визначають правовий статус центральних органів виконавчої влади, це положення не дотримується [7, с. 8]. Це може створювати підстави для виникнення компетенційних суперечностей. Поділяємо підхід, що недостатньо чітко розмежу-

вання повноважень і предметів відання центральних органів виконавчої влади може призвести до нераціонального зростання державного апарату, бюрократизму в його роботі, виникнення конфлікту інтересів через дублювання функцій [8, с. 9]. До того ж діяльність центральних органів виконавчої влади не обмежується лише наданням адміністративних послуг, здійсненням контрольно-наглядової діяльності, управлінням об'єктами державної власності, внесенням пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів [9, с. 234].

Як слушно вказує Д. Лук'янець, існує невідповідність функцій, що покладаються на центральний орган виконавчої влади, його виду відповідно до класифікації, наведеної у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади». Якщо поглянути на зміст нормативно-правових актів, якими визначається правовий статус більшості центральних органів виконавчої влади, які мають назву «служба», то можна перекоонатися у тому, що вони або взагалі не надають адміністративних послуг, або їх надання в жодному разі не становить більшість від виконуваних відповідним органом функцій. В інших випадках, незважаючи на те, що головною функцією центрального органу виконавчої влади є контрольно-наглядові функції, вони утворені як служби. Водночас відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» у випадку, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади створюється як інспекція. Аналогічна ситуація склалася й зі статусом агентств [7, с. 9–10].

Заслужує уваги також питання щодо положень, на підставі яких функціонують реформовані органи виконавчої влади. Незважаючи на розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2010 р. «Деякі питання організації роботи щодо реалізації заходів з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади», яке передбачало утворення робочої групи, на яку покладалася функція аналізу проектів положень, підготовка висновків щодо оптимізації повноважень і функцій міністерств, недопущення їх дублювання, а також Указ Президента України від 24 грудня 2010 р. «Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади», яким затверджувалися Типові положення про міністерства (інший центральний орган виконавчої влади), через відсутність офіційно затвердженої загальної концепції реформування органів виконавчої влади та організаційних засад її реалізації фактично кожен центральний орган виконавчої влади мав можливість сформулювати відповідний підзаконний акт так, щоб додати собі важелів адміністративного впливу та ресурсів [10, с. 52].

Позитивно оцінюючи, зокрема, зменшення кількості міністерств, здійснене в ході оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, потрібно брати до уваги, що метод реформування апарату державного управління шляхом його скорочення не завжди є ефективним. Запозичення зарубіжного досвіду в питанні кількості міністерств також не завжди є прийнятним для України.

Щодо оптимальної кількості міністерств, то поділяємо існуючу в науці державного управління думку [11], що підставою для утворення міністерств має стати положення ст. 19 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р., яка закріплює загальні питання компетенції уряду, що становлять основу сфер урядової державної політики та здійснення державного управління. Діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, запобігання і протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності. При цьому в одному міністерстві може бути поєднано декілька сфер.

Розвиток організаційної структури державного управління має бути зорієнтований на те, що ця структура повинна забезпечувати виконання завдань та досягнення цілей, що стоять перед державою, тобто на відповідність організаційної структури державного управління його функціональній структурі. Органи виконавчої влади виконують функції, що стоять перед державою, а отже, повинні утворюватися, реорганізовуватися і ліквідуватися з огляду на ці функції. Необхідно відстежувати зміни, що відбуваються як у суб'єктах управління, так і в об'єктах управління, адже це може зумовити зміни і в організаційній структурі.

При розробці організаційної структури державного управління маємо такі основні чинники вибору: приведення складу і структури у відповідність до визначених функцій держави; чітке визначення ланцюгів підпорядкування з певними центрами прийняття рішень; раціональний розподіл компетенції по горизонталі та повноважень по вертикалі; вилучення зайвих ланцюгів з урахуванням рекомендацій щодо норм безпосереднього підпорядкування; встановлення чітких взаємозв'язків між центрами прийняття рішень [12, с. 26].

Будь-яка організаційна модель державного управління буде неефективною, якщо недосконаліми є відносини між її елементами. Тому більш злагодженої роботи системи органів виконавчої влади та чіткому виконанню завдань, що поставлені як перед нею загалом, так і перед кожним органом виконавчої влади незалежно від його організаційно-правового рівня, сприятиме оптимізація управлінських відносин у системі цих органів.

Переконливою є думка, що кожен із видів управлінських відносин (субординаційні, координаційні, реординаційні) має свої критерії оцінки їх ступеня розвитку. Критеріями оцінки підпорядкування, що є визначальною характеристикою субординаційних відносин, є: повне, з елементами самостійності об'єкта, значна самостійність. Стосовно координації: мінімальна; така, що забезпечує поточне функціонування системи; забезпечує розвиток. Відносини

реординації характеризуються так: зворотні зв'язки відсутні; зворотні зв'язки випадкові; реординація розвинена (систематична).

І хоча такі оцінки не дають можливості кількісно визначити характер відносин, за їх допомогою можна сформулювати певне уявлення про стан відносин. Як зазначає Н. Мельтюхова, отримувати їх доцільно за допомогою експертів, в якості яких мають виступати представники як суб'єкта, так і об'єкта управління. Порівнювати оцінки вертикальних відносин можна лише в межах окремої галузі, тому що рівень централізації відносин є різним (наприклад, у сфері середньої освіти та роздрібної торгівлі). Горизонтальні зв'язки є більш універсальними, координація визначається особливостями технології, але присутня в усіх галузях життєдіяльності людини [13, с. 51].

Рівень розвитку управлінських відносин залежить від того, як відбулася підготовка та здійснюється взаємодія їх учасників. Погоджуємося з Н. Мельтюховою, яка виділяє такі етапи:

- визначення мети співпраці;
- представлення інтересів усіх сторін, що бажають або мусять бути учасниками;
- порівняння інтересів (висвітлення спільних, а також протиріч);
- узгодження напрямів діяльності, планування конкретних заходів;
- здійснення заходів;
- аналіз результатів, ступеня досягнення мети, задоволення потреб учасників відносин [13, с. 51–52].

Вертикальні і горизонтальні відносини, як наголошується, мають особливості на кожному етапі. У вертикальних відносинах визначення мети співпраці здійснюється суб'єктом, а в горизонтальних – суб'єктом і об'єктом. У вертикальних відносинах суб'єкт представляє загальносистемні інтереси, а об'єкт – підпорядковує власні інтереси загальносистемним. У горизонтальних відносинах інтереси учасників визначаються нормативними документами. Порівняння інтересів відсутнє у вертикальних відносинах і частково здійснюється у горизонтальних відносинах з метою удосконалення технології взаємодії. Узгодження напрямів діяльності здійснюється у формі планування у вертикальних відносинах. Горизонтальні відносини передбачають укладення угод, формування комплексних програм, планів тощо. Здійснення заходів відбувається шляхом виконання планів у вертикальних відносинах, а також шляхом виконання програм, планів і угод – у горизонтальних відносинах. Аналіз результатів, ступеня досягнення мети, задоволення потреб учасників відносин здійснюється у горизонтальних відносинах. У вертикальних відносинах такий аналіз здійснюється у ході контролю [13, с. 51].

На нашу думку, оцінка управлінських відносин надасть можливість проаналізувати відповідність дій учасників відносин зазначеній моделі на кожному етапі їх підготовки і здійснення з урахуванням особливостей різних видів відносин; виявити, які дії і на якому етапі потребують коригування для підвищення ефективності того виду відносин, що необхідний для вирішення питання. Особливості етапів підготовки та здійснення взаємодії в системі органів виконавчої влади пропонуємо нормативно врегулювати, визначивши їх окремо

для субординаційних, координаційних, реординаційних відносин. Враховуючи, що формалізувати все різноманіття управлінських відносин досить складно (зокрема, з огляду на те, що, наприклад, скоординована діяльність органів влади в реалізації певних рішень – це процес, що частіше є згодою органів, між прописаною процедурою розподілу повноважень між органами). Горизонтальна координація на центральному рівні може коливатися від «висококоординованої» до «фрагментарної» [14]), на нормативному рівні має бути закріплена саме загальна модель підготовки і здійснення конкретних видів відносин. Це сприятиме зменшенню суб'єктивізму при підготовці та здійсненні взаємодії і недопущенню суперечностей між її учасниками.

Таким чином, удосконаленню організаційної структури державного управління сприятиме розв'язання розглянутих проблем правового регулювання організації системи органів виконавчої влади та упорядкування відносин у ній. Правове регулювання організаційної структури державного управління повинно відповідати її потребам і тенденціям розвитку суспільства.

Список використаних джерел

1. Мельник А. Ф. Державне управління : підручник / Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А.Ю. ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2009. – С. 121;
2. Державне та регіональне управління : навч. посібник / Мельник А. Ф., Васіна А. Ю., Дудкіна О. П. ; за ред. А. Ф. Мельник. – Тернопіль, 2014.
3. Малиновський В. Я. Особливості адміністративної реформи в Україні / В. Я. Малиновський // Актуальні проблеми державного управління на сучасному етапі державотворення : матеріали VII Всеукр. наук.-практ. конф., 14 листопада 2013 р., Луцьк / за наук. ред. Т. М. Литвиненко, В. Я. Малиновського. – Луцьк : СПД Гадяк Жанна Володимирівна, друкарня «Волиньполіграф», 2013.
4. Кульчій І. О. Реформування органів виконавчої влади в Україні: теоретико-організаційні питання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / І. О. Кульчій. – К., 2012.
5. Набока Л. В. Структурно-функціональне забезпечення реалізації державно-управлінських відносин на територіальному рівні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Л. В. Набока. – Харків, 2008.
6. Шопіна І. Щодо правової регламентації функціонування центральних органів виконавчої влади / І. Шопіна // Публічне право. – 2011. – № 3.
7. Лук'янець Д. М. Метаморфози правового статусу центральних органів виконавчої влади / Д. М. Лук'янець // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія «Право». – 2012. – Вип. 11.
8. Левенець Є. Ю. Взаємодія центральних органів виконавчої влади в Україні: структурно-функціональний вимір : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / Є. Ю. Левенець. – К., 2012.
9. Кисіль Л. Є. Деякі питання організаційно-правових засад оптимізації державного управління / Л. Є. Кисіль // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія «Право». – 2012. – Вип. 12.
10. Нижник Н. Р. Виконавча влада в Україні: реформування та перспективи / Нижник Н. Р., Кульчій І. О., Муза О. В. – Полтава : ПУЕТ, 2012.

The solution of problems of legal regulation of organization of executive bodies system mentioned above and adjustment of its inner relations will cause improvement of organizational structure of public administration.

Key words: the organizational structure of public administration, the executive bodies, ministries and other central executive bodies, administrative relations in the system of executive bodies.

УДК 342.9

Л. Є. КИСІЛЬ,
кандидат юридичних наук

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ ТА ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

Як відомо, право і держава кожного народу мають єдину соціально-економічну основу, у них однаково втілюються менталітет народу, його культура, свідомість, традиції, вони є взаємозалежними у своєму походженні.

Якою ж нині є наша держава? Євроінтеграційний вибір України, революція гідності, непростий процес пробудження громадянського суспільства і усвідомлення ним національної самоідентичності, Герої небесної сотні, окупація Криму, АТО, тисячі загиблих з ім'ям України на устах, біль і сльози родин, сотні тисяч переселенців – все це минулий 2014 р., який ми, громадяни України, не просто прожили, а перехворіли серцем і душею, рік, який через 23 роки незалежності можна сміливо назвати початком нової держави. Творення Української держави неможливе без кардинальної зміни ідеології виконавчої влади – від владарювання держави над людиною і суспільством до служіння держави інтересам людини і суспільства, зміни розуміння соціальної цінності галузі адміністративного права, яка має опосередковуватись новим, якісно відмінним від колишнього правовим режимом регулювання відносин між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами та громадянами, державної служби, надання адміністративних послуг та здійснення адміністративних процедур, адміністративної відповідальності, функціонування адміністративної юстиції [1, с. 19].

Юридичне забезпечення таких відносин становить стрижень сучасної адміністративної правотворчості і правозастосування та відбувається у тісному зв'язку з міжнародно-правовими, передусім європейськими стандартами.

У ст. 3 Конституції України зазначається, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека є найвищою соціальною цінністю. Власне, це означає, що Конституція України закріпила принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина, що є сутнісною характеристикою принципу верховенства права. Цей важливий принцип зумовлює такий характер взаємовідносин людини та органів публічної адміністрації, за якого останні повинні спрямовувати свою діяльність на забезпечення і реалізацію конституційних прав і свобод громадян. З іншого боку, у ст. 64 Конституції України під-

11. Аналітична записка «Реформування центральних та місцевих органів державної влади в Україні: стан і шляхи здійснення» : підготовлена працівниками регіональних інститутів Академії державного управління при Президентові (2011 р.).

12. Бакуменко В. Д. Теоретичні засади державного управління : навч. посібник / Бакуменко В. Д., Усаченко Л. М., Червякова О. В. ; за заг. ред. Л. М. Усаченко. – К. : ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013.

13. Мельтюхова Н. М. Державне управління як єдність діяльності та відносин : [монографія] / Мельтюхова Н. М. – Харків : Вид-во ХРІ НАДУ «Магістр», 2010.

14. Нагорна І. В. Вплив організаційної структури державного управління на процеси реформування в країнах ЄС [Електронний ресурс] / І. В. Нагорна. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2011_8/zmist/R_1/07Nagornaya.pdf.

Дерець В. А. Удосконалення правових засад організації системи органів виконавчої влади в Україні

У статті висвітлюються правові засади організації системи органів виконавчої влади в Україні. Аналізуються проблемні питання правового регулювання функціонування центральних органів виконавчої влади. Розглядаються критерії оцінки та ступеня розвитку відносин у системі органів виконавчої влади, вносяться пропозиції щодо удосконалення їх правового регулювання.

Ключові слова: організаційна структура державного управління, органи виконавчої влади, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, управлінські відносини в системі органів виконавчої влади.

Дерець В. А. Совершенствование правовых основ организации системы органов исполнительной власти в Украине

В статье освещаются правовые основы организации системы органов исполнительной власти в Украине. Анализируются проблемные вопросы правового регулирования функционирования центральных органов исполнительной власти. Рассматриваются критерии оценки и степени развития отношений в системе органов исполнительной власти, вносятся предложения по усовершенствованию их правового регулирования.

Ключевые слова: организационная структура государственного управления, органы исполнительной власти, министерства, другие центральные органы исполнительной власти, управленческие отношения в системе органов исполнительной власти.

Derec V. A.

Legal principles of organization of executive bodies in Ukraine are highlighted in this article. Author emphasizes high importance of research on issues of the system of executive bodies and its inner relations against the background of processes of improvement of public administration, which now take place in Ukraine.

The issues of legal regulation of functioning of central executive bodies are analyzed. Achievements of administrative reform include, in particular, the Law of Ukraine «On central executive bodies». However, its analysis gives right to different scientists to criticize its disadvantages. Noteworthy is the issue of articles, due to which reformed executive bodies work.

Organisational model of public administration can't be effective if relations between its elements are not developed. Author considers the criteria for evaluation and degree of development of relationships inside the system of executive bodies, and makes suggestions for improvement of its legal regulation. Each type of administrative relations has its criteria for evaluation and degree of its development. Level of development of administrative relations depends on preparations and cooperation between its members.