

ФОРМУВАННЯ УЯВЛЕНЬ ПРО СИСТЕМУ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У статті розглянуто історичні аспекти формування уявлень про організацію виконавчої влади, їх систему на центральному рівні, проаналізовано зміст та ознаки поняття «система органів виконавчої влади». Проаналізовано сучасні тенденції децентралізації сучасного державного управління в Україні, що визначальним чином впливають на розвиток системи центральних органів виконавчої влади.

Окрему увагу приділено порівнянню досвіду організації виконавчої влади в Російській Федерації, проблемам організації та координації системи державного управління в умовах федерації.

Ключові слова: виконавча влада, державне управління, система центральних органів виконавчої влади, децентралізація, органи виконавчої влади.

Москалюк Наталія Василівна,

*магістр 2 року
заочної форми
навчання
юридичного
факультету
Київського
національного
університету
імені Тараса
Шевченка*

Унітарна організація Української держави історично сформувала міцні централізаційні основи організації виконавчої влади, роль Президента України як глави держави традиційно вважається пріоритетною, а функції та повноваження Президента України у сфері виконавчої влади носять характер високої імперативності, обов'язковості виконання всіма суб'єктами виконавчої влади. Запровадження змішаної форми державного управління в Україні призвело до зміщення центру прийняття державних рішень до так званого «управлінського трикутника», у якому поряд із Президентом України вагома роль належить Кабінету Міністрів України та Верховній Раді України.

Враховуючи викладене, основною метою цієї статті є розгляд уявлень, ідей, позицій вчених про формування виконавчої влади, систему її органів. Основними завданнями є: 1) розвиток уявлень про систему органів виконавчої влади; 2) характеристика системи центральних органів виконавчої влади.

Розвиток уявлень про систему органів виконавчої влади започаткований ще у видатних вчених античного періоду, які зазначали, що «демократія й олігархія є неправильними, викривленими формами управління, тим не менше вони не позбавлені позитивних переваг; взагалі можна прийняти, як загальне правило, що чим

ближче та чи інша форма управління стоїть до держави — політії, тим вона досконаліша; найгірші форми управління, навпаки, ті, які все більше відхиляються від середини, тобто крайня демократія, олігархія і тиранія. Різні форми управління відрізняються між собою устроєм верховної влади. Верховна влада в кожній державі складається з трьох важливих елементів: по-перше, виконавча влада, по-друге, правляча влада і, по-третє, судова. Тільки перший із цих елементів, виконавча влада, є верховною владою в прямому розумінні. Два останні елементи — суд й адміністрація — не більш ніж підлеглі й порівняно другорівневі органи влади. Влада прийняття рішення не є лише владою законодавчою: нею приймаються питання про війну і мир, укладання союзів, звітність магістратів, смертні вирoki, вигнання й конфіскацію майна» [1, с. 101].

Врахування наведених ідей є важливим і в удосконаленні сучасних підходів до організації виконавчої влади. Зокрема, як зазначають російські вчені, «сьогодні на російській території та в практиці ще нема цілісного уявлення про найбільш доцільну структуру управління країною і суб'єктами Російської Федерації, а також про механізм управління їх соціально-економічним розвитком в умовах різноманітності форм приватної власності та регульованої ринкової економіки. За минулі роки регіони, особливо національні спільноти, досягли досить високого рівня незалежності від центру. І тому сьогодні на першому місці постало складне завдання нормалізації взаємовідносин федерального та

регіонального державного управління» [2, с. 208] (переклад з рос. мови мій — Н.В.)

«Децентралізація державного управління на практиці обернулася зломом попередньої владної вертикалі й втратою належної керованості країною: місцева влада, спираючись на закон про місцеве самоуправління, не підпорядковується необхідним чином регіональній владі, а останні, спираючись на конституційний суверенітет, не зовсім визнають федеральну владу. Якість державного управління знижується відсутністю чіткого розподілу функцій між рівнями та гілками влади. Успішне функціонування федеральної координаційної системи державного управління можливе лише при оптимальному співвідношенні самостійності центру й самостійності територіальних і національних суб'єктів Федерації» [1, с. 209].

«Скільки рівнів має мати владна вертикаль у Росії, щоб вона була надійною? Вважається, що в такій великій за територією і багатонаціональній за складом країні, як Росія, система політико-адміністративного управління повинна включати три рівня державного управління (федеральний, регіональний, районний) і четвертий — недержавного місцевого самоуправління. Однак у результаті діяльності російських реформаторів у 48 суб'єктах Російської Федерації районний рівень державного управління був ліквідований і замінений дворівневим місцевим самоуправлінням. Це внесло в справу державного будівництва велику неорганізованість, якої країна не змогла позбутися і до сьогодні. Трирівневий характер

державного управління зберігся лише в 41 суб'єкті Російської Федерації» [1, 209].

Водночас реалії України засвідчують, що «особливості організації виконавчої влади обумовлені так званим «жорстким розподілом влади», який включає або зводить до мінімуму функціональне та організаційне «взаємопроникнення» законодавчої та виконавчої влади» [3, с. 126–127].

В Україні розуміння системи органів виконавчої влади розкрито в низці монографічних робіт В. Б. Авер'янова, який підкреслював, що «структурно-функціональна характеристика апарату управління із системних позицій розкриває найбільш суттєві ознаки побудови та діяльності апарату, необхідні для забезпечення достатньої понятійно-термінологічної чіткості аналізу» [3, с. 20]. На його думку, «суть згаданої вище моделі «подвійного» центру виконавчої влади в тому, що ставлення розглянутих вищих суб'єктів до гілки виконавчої влади не однакове. Варто повторити, що уряд належить до неї саме як окрема структурна ланка системи органів, а Президент України — лише функціонально, через певний обсяг своїх повноважень у сфері виконавчої влади. Ця особливість системи органів виконавчої влади має бути належним чином відображена в законодавчій регламентації статусу всіх видів органів виконавчої влади і насамперед Кабінету Міністрів. Саме в цій площині існує найбільше спірних і нерозв'язаних проблем у правовому забезпеченні ефективної організації виконавчої влади» [3, с. 24].

«Система органів виконавчої влади — це структурована, стійка, ієрархічна єдність органів виконавчої влади. Термін «орган» означає складову частину, деталь різних механізмів, пристроїв, що виконує певні функції в галузі державного управління, контролю, нагляду, тощо. Органи виконавчої влади мають такі ознаки: вони є основними функціонально-галузевими носіями виконавчої влади в державі, а статус органу виконавчої влади закріплюється за ними в нормативному порядку; вони є найважливішою складовою органів публічного управління; об'єднанні єдиним керівництвом і підпорядкуванням, унаслідок чого діють узгоджено й цілеспрямовано; кожен з органів цієї системи наділений державою специфічною компетенцією у сфері публічного управління» [4, с. 383].

Низький рівень впорядкованості центральних органів виконавчої влади не в останню чергу визначається: різноманітністю наявних організаційно-функціональних статусів влади; відсутністю чіткого зв'язку між закріпленим функціоналом органу та його назвою й статутом системи центральних органів виконавчої влади; слабкою підтримкою ефективної відомчої координації та контролю через неадекватний розподіл функціоналу між органами; слабким статусом міністрів як політично відповідальних осіб, що не в останню чергу визначається наявністю розвиненого інституту «віце-прем'єрства», значною кількістю органів — не міністерств, напряму підзвітних Кабінету Міністрів України, розповсюдженими політичними призначеннями на

керівні посади, які належать до сфери професійної державної служби.

Пропонується впорядкувати систему центральних органів виконавчої влади через її реконструкцію та приведення до тривірневої схеми: 1) Кабінет Міністрів України; 2) Міністерства України, національні комісії з регулювання; 3) Державні служби, державні інспекції та державні агентства. У цій системі Міністри є членами Кабінету Міністрів. Державні служби, Державні інспекції та Державні агентства контролюються й координуються відповідними Міністерствами. Національні комісії — незалежні колегіальні органи. Віце-прем'єри відсутні або їх число зведено до мінімуму» [5, с. 14–15].

Розглянутий проект реформування системи центральних органів виконавчої влади був врахований за основу в Указі Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 12 грудня 2010 року № 1085/2010 [6].

Пропонувалося встановити «жорстке обмеження на типи функцій, що закріплюються за органами, виходячи з типу органу. Забезпечити таке співвідношення типів функцій, яке б не продукувало конфлікт інтересів у діяльність органу виконавчої влади. Типологія функцій органу виконавчої влади: 1) формування державної політики; 2) ухвалення нормативно-правових актів; 3) контролю й нагляду у визначеній сфері діяльності; 4) надання державних послуг; 5) управління державним майном.

Під функціями з формування державної політики розуміється визначення базових пріоритетів і напрямів

розвитку, методів їх досягнення, встановлення строків та очікуваних соціально-економічних результатів у певній сфері економіки й суспільного життя.

Під функціями з ухвалення нормативно-правових актів розуміється видання на підставі й на виконання Конституції України та законів України норм і правил, що регулюють відносини в конкретній сфері, поширюються на невизначене коло осіб і є обов'язковими для виконання органами місцевого самоврядування, їх посадовцями, юридичними особами та громадянами.

Під функціями з контролю й нагляду у визначеній сфері діяльності розуміється здійснення перевірки виконання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовцями, юридичними особами та громадянами встановлених Конституцією України законами України та іншими нормативно-правовими актами загальнообов'язкових правил і норм поведінки в економіці та суспільному житті, встановлення розбіжностей між нормативним і фактичним станом об'єкту контролю в нормативний стан.

Під функціями з надання державних послуг розуміється: 1) видача органами державної влади, органами місцевого самоврядування. Їх посадовцями на вимогу фізичних і юридичних осіб дозволів (ліцензій) на здійснення певного виду діяльності й (або) конкретних дій; 2) реєстрація актів, документів, прав, об'єктів, а також видання індивідуальних правових актів.

Під функціями з управління державним майном розуміється

здійснення повноважень щодо природних ресурсів, які знаходяться в загальнодержавній власності, державного майна, у тому числі переданого державним підприємствам й установам, а також управління акціями відкритих акціонерних товариств, які знаходяться в державній власності.

Окремо слід зазначити, що встановлено принцип несумісності мандата члена парламенту й посади в системі виконавчої влади. Звідси історично передбачалося, що міністри, як і сам глава виконавчої влади, не мають права вільного доступу до парламенту і права виступу в ньому. Також слід зауважити, що «процедура імпичменту була запроваджена в Англії наприкінці XIV ст. З використанням такої процедури до кримінальної відповідальності притяглися «слуги короля». При цьому палати парламенту самі провадили слідство та виносили присуд і, звідси, парламент виступав у ролі спеціального суду. Але англійська модель імпичменту не набула поширення. Більше того, як зазначалося, за часів формування у Великій Британії засад парламентського правління юридичну відповідальність з використанням процедури імпичменту заступила політична відповідальність уряду (кабінету) та його членів перед парламентом» [3, с. 130].

За логікою жорсткого «розподілу влади» виключається наявність у Президента як носія виконавчої влади та в інших відповідних посадових осіб права законодавчої ініціативи в парламенті. Такий підхід є, по суті, протилежним прийнятому за умов парламентського права не лише депутатами, а й насамперед урядом,

та об'єктивно саме за урядовою ініціативою приймається переважна більшість законів. Проте і в США виконавча влада має реальні можливості впливати на законодавчий процес у парламенті через окремих його членів, шляхом послань президента конгресу тощо.

В американській теорії організації управління виробництвом у 60-х роках зростає незадоволеність теоретичними концепціями «класичної» та «неокласичної» шкіл буржуазної теорії управління. І «класична» (Ф. Тейлор, Л. Гьюлік і Л. Урвік та ін.), і «неокласична» (Э. Мэйо, Ф. Ротлісбергер, К. Левін та ін.) школи намагалися висунути певні ідеї та взаємозв'язки, принципи організації управлінських процесів і структур, доведених часом до високого рівня систематизації (наприклад, теорія «ідеальної бюрократії» М. Верба, «система» Ф. Тейлора і т. п.). А в Російській Федерації вже діє програма «Електронна Росія», у рамках здійснення якої вже стали реальністю такі проекти, як «Електронний уряд» та ін. Росія бере участь у співпраці щодо питань розвитку супутникового зв'язку, модернізації телерадіомовлення та інтеграції російського сектора інформаційно-комунікаційних технологій у світову економіку». [1, с. 202]

Враховуючи викладене, слід підсумувати, що тенденції децентралізації державного управління в Україні визначальним чином впливають на розвиток системи центральних органів виконавчої влади, формують передумови перегляду управлінських відносин в означеній системі, проте

специфіка розвитку форм та методів державного управління тісно пов'язана з цілями та завданнями діяльності специфічної системи — системи центральних органів виконавчої влади. Тому вважаємо необхідним розглянути формування уявлень про систему центральних органів виконавчої влади, що дозволяють врахувати висловлені ідеї про ідеальну організацію влади в суспільстві, зокрема виконавчої влади.

Новітній період розвитку системи центральних органів виконавчої влади характеризується не тільки децентралізаційними тенденціями, але й низкою вагомих зовнішніх факторів — запровадження стану антитерористичної операції на сході країни, посилення ролі Президента України та Прем'єр-міністра України.

Список використаних джерел:

1. Філософія та енциклопедія права в Університеті Святого Володимира: у 2 кн. — К. : Либідь, 2011. — (Пам'ятки правничої думки Київського університету.) Укр., рос. / Кн. 2 / уклад. І. С. Гриценко,

В. А. Короткий; за ред. І. С. Гриценка. — 448с. — ISBN 978-966-06-0602-9

2. Граждан В. Д. Теория управления: Учебное пособие. — М. : Гардарики, 2006. — 416 с.

3. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова — К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002 — 668 с.

4. Мацелик Т. О., Біла В. Р. / Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. Ун-т» — К. : Ін Юре, 2014. — 520 с.

5. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневський (кер. Авт. колективу), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін.; за заг. ред. Т. Мотренка]. — К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. — 396 с.

6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 12 грудня 2010 року № 1085/2010 / Офіційний вісник України. — 2010. — 17.12.2010. — № 94, С. 15, Ст. 3334.

Москалюк Н. В. Формирование представлений о системе центральных органов исполнительной власти

В статье рассмотрены исторические аспекты формирования представлений об организации исполнительной власти, их системе на центральном уровне, проанализировано содержание и признаки понятия «система органов исполнительной власти». Проанализированы современные тенденции децентрализации современного государственного управления в Украине, что определяющим образом влияет на развитие системы центральных органов исполнительной власти. Особое внимание уделено сравнению опыта организации исполнительной власти в Российской Федерации, проблемам организации и координации системы государственного управления в условиях федерации.

Ключевые слова: исполнительная власть, государственное управление, система центральных органов исполнительной власти, децентрализация, органы исполнительной власти.

Moskaliuk N. V. On development of the notion of the system of central executive authorities

The article reveals historical grounds regarding development of the notion of the system of central executive authorities, their system at the central level, as well as features of the concept of "the system of executive bodies". Author analyzed current trends in decentralization of modern system of central executive authorities in Ukraine, that directly influences development of the system of central executive authorities.

Particular attention is paid to comparison of experience in organizing the executive power in Russian Federation, issues of organization and coordination of public administration in the framework of federation.

Key words: executive power, public administration, the system of central executive bodies, decentralization, bodies of executive power.

Стаття надійшла до друку 11 квітня 2016 р.