

СЕКЦІЯ 3 ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

PUBLIC POLICY IN THE SYSTEM OF EXECUTIVE AUTHORITIES IN UKRAINE

Актуальність дослідження полягає в тому, що на виконання вимог Конституції України в частині реалізації основоположних засад концепції щодо здійснення публічної влади відповідно до низки нових для національного конституціоналізму принципів, зокрема, принципів децентралізації, відповідальності та деконцентрації у поєднанні з принципами безперервності та повсюдності спричинює необхідність дослідження такої детермінанти, як «органів виконавчої влади».

Разом з тим, розвиток національного законодавства з питань публічної служби, поступова спеціалізація окремих видів публічної служби та необхідність охоплення цим терміном службу в органах місцевого самоврядування сприяли тому, що поступово між поняттями «публічна служба» та «державна служба» була проведена термінологічна межа, у відповідності з якою державна служба розглядається лише як один із видів публічної служби. Аналіз же наукової літератури показує, що науковці продовжують аналізувати та розкривати особливості публічної політики в системі органів виконавчої влади, уникаючи дискусій щодо визначення та виділення ознак публічної служби.

Численні та різноманітні органи виконавчої влади утворюють складну ієрархічну, багатогалузеву та поліфункціональну систему, яка об'єднує різні за компетенцією, територіальним масштабом діяльності, порядком вирішення підвідомчих питань тощо органи. З одного боку, ці органи є різновидом органів державної влади, а з другого - суб'єктами саме виконавчої влади, покликаними забезпечувати її фактичну реалізацію, здійснювати специфічну за своїм змістом і методами державну діяльність - державне управління.

Органи виконавчої влади є насамперед складовою частиною (підсистемою) єдиної державної влади. В той же час вони створюють власну систему, яка має певну структурну побудову, що містить окремі рівні і ланки. Від ступеня впорядкованості, організованості та взаємодії цих рівнів і ланок вирішальною мірою залежить ефективність функціонування як усієї системи державного управління, так і кожного її елемента. Поняття "система" відносно органів виконавчої влади означає сукупність цих органів на чолі з вищим органом виконавчої влади, а також систему зв'язків і відносин між ними.

Ключові слова: публічна служба, органи

виконавчої влади, система, компетенція, державне управління.

The relevance of the study is that in order to meet the requirements of the Constitution of Ukraine in terms of implementing the fundamental principles of the concept of the exercise of public power in accordance with a number of new principles for national constitutionalism, in particular, the principles of decentralization, responsibility and deconcentration in combination with the principles of continuity and ubiquity, it is necessary to study such a determinant as "public service".

At the same time, the development of national legislation on public service, the gradual specialization of certain types of public service and the need to cover the service in local self-government bodies by this term have contributed to the fact that gradually a terminological boundary was drawn between the concepts of "public service" and "civil service", according to which the civil service is considered only as one of the types of public service. The analysis of scientific literature shows that scientists continue to analyze and reveal the features of the civil service, avoiding discussions on the definition and allocation of features of the public service.

Numerous and diverse bodies of executive power form a complex hierarchical, multisectoral and multifunctional system, which unites bodies that differ in competence, territorial scope of activity, procedure for resolving subordinate issues, etc. On the one hand, these bodies are a kind of public authorities, and on the other hand, they are the subjects of executive power, designed to ensure its actual implementation, to carry out specific in its content and methods of state activity - public administration.

Executive bodies are, first of all, an integral part (subsystem) of the unified state power. At the same time, they create their own system, which has a certain structural construction, containing separate levels and links. The degree of orderliness, organization and interaction of these levels and links crucially determines the efficiency of functioning of the entire system of public administration and each of its elements. The term "system" in relation to executive bodies means the totality of these bodies headed by the supreme executive body, as well as the system of links and relations between them.

Key words: public service, executive authorities, system, competence, public administration.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2022.32.8>

Качан Я.В.

к. наук з держ. упр.,
завідувач кафедри публічного
управління та публічної служби
Академія праці, соціальних відносин і
туризму

Постановка проблеми. Нині система органів виконавчої влади побудована таким чином, що функції щодо здійснення контролю і нагляду,

надання послуг та управління об'єктами державної власності здійснюють відповідно державні інспекції, державні служби та агентства.

Виконавча влада виражена системою органів виконавчої влади, основним змістом діяльності яких є здійснення державного управління. Від результату діяльності цих органів насамперед залежить соціально-економічний та політичний стан країни. У цілому ці органи наділені широкими повноваженнями самостійної правотворчості, правозастосування та правоохорони.

Тому доцільно розглянути повноваженнями даних органів.

Мета статті – визначити основні риси публічної політики в системі органів виконавчої влади, висвітлити підходи до їх класифікації, розкрити систему органів виконавчої влади.

Аналіз останніх досліджень. Окремі питання діяльності центральних органів виконавчої влади були предметом досліджень В.Б. Авер'янова, С.Г. Стеценко, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй, Н.Р. Нижник та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Уже сьогодні можемо констатувати збільшення кількості проблем та посилення тиску на діяльність урядових структур з боку суспільства. Уряд зобов'язаний підтримувати функції, які не можуть підтримувати пересічні громадяни.

У міру того, як розширюються та стають більш багатогранними потреби суспільства, урядових органів на всіх рівнях владної ієрархії стає все більше, що призводить до зростання бюрократичного апарату. Проблеми публічного управління, що актуалізують безпосередньо публічну політику в системі органів виконавчої влади, доповнюються також факторами, які засвідчують наявність тенденції розвитку не функціональної демократії, а саме: незадоволення громадян інститутами репрезентативної демократії.

Виклад основного матеріалу.

Управлінська або виконавча діяльність являє собою засновану на законах реалізацію відповідними органами державної влади функцій держави у сферах розвитку економіки і культури, соціального забезпечення та охорони здоров'я, транспорту і зв'язку, забезпечення безпеки держави та охорони громадського порядку, оборони країни і т. д. Серед органів державної влади важливе місце посідають органи виконавчої влади, що здійснюють функції державного управління економічним, соціально-культурним, адміністративно-політичним будівництвом.

Кожен із цих органів діє від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, виступає носієм відповідних повноважень

юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності.

Отже, органи виконавчої влади здійснюють державно-управлінську діяльність і є суб'єктами державного управління як однієї з форм державної діяльності поряд із законодавчою і судовою.

Науковці, проаналізувавши недоліки моделі управління, детально сформулювали бажані й необхідні перетворення, які повинні відбутися для досягнення модернізації влади на центральному й місцевому рівнях. Загалом перетворення всіх рівнів і ланок державного управління базується на десяти головних принципах:

1. Стимулююче управління: регулювати, а не керувати.

2. Управління, зосереджене на інтересах суспільства: уповноважувати, а не служити.

3. Конкуруюче управління: використання конкуренції в системі організації адміністративних послуг.

4. Управління, кероване власною місією: перебудова організацій, що керуються правилами і нормами.

5. Управління, орієнтоване на результат: пріоритетність забезпечення результату, а не адміністративного процесу й самоцільного дотримання встановлених правил.

6. Управління, орієнтоване на споживача: первинними є потреби споживача, а не бюрократії.

7. Добропорядне й дбайливе управління: збереження й примноження благ замість їх марнотратства.

8. Передбачливе управління: профілактика замість терапії.

9. Децентралізоване управління: командна праця замість ієрархічного підпорядкування.

10. Проринкове управління: послідовні зміни на ринкових засадах. [1, с. 178]

Питання легітимності політики і нових форм легітимації влади є надзвичайно актуальними, водночас проблемними, оскільки нові форми, яких набуває публічна діяльність, роблять легітимність залежною від обставин та результатів публічної діяльності. Постанова питання легітимності передбачає класичне розуміння: правління через народ та правління для народу. На думку деяких учених, при «висхідній легітимації» політичні рішення є легітимними, якщо вони відображають волю народу, спираючись на мандат, отриманий у результаті виборів. Щодо розуміння категорії «виконавчої влади» як різновиду політичної влади у науковій літературі містяться досить різні підходи як за змістом, так і за формою. Так, А. С. Васильєв під органом державної виконавчої влади розу-

міє первинний елемент апарату державного управління, який утворюється державою для здійснення від її імені завдань і функцій державної виконавчої влади [2, с. 78].

Система органів виконавчої влади утворюється з урахуванням забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, проведення ефективної фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сферах праці і зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки, культури, охорони природи і природокористування, здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України.

Організація та вдосконалення системи органів виконавчої влади відбуваються з урахуванням необхідності єдиного центру керівництва економічними та соціальними справами, поєднання галузевого і територіального принципів управління, централізації з відповідною самостійністю регіонів та окремих адміністративно-територіальних одиниць, господарською самостійністю підприємств, об'єднань та інших суб'єктів. [3, с. 109]

Утворення органів виконавчої влади, формування їх системи та її функціонування здійснюються згідно з принципами демократизму і законності. Органи виконавчої влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Будь-яка система управління оптимально функціонує тільки за умови органічної взаємодії всіх її елементів, хоча кожний із них відіграє самостійну роль заради досягнення цілей системи. Повною мірою це положення стосується і системи органів виконавчої влади. Ефективність цієї системи визначається: ефективністю взаємодії органів виконавчої влади між собою; ефективністю взаємодії між структурними підрозділами, службовцями кожного органу виконавчої влади; ефективністю взаємодії системи органів виконавчої влади з іншими державними і недержавними органами, громадянами, підприємствами.

Усе різноманіття відносин у системі органів виконавчої влади можна поділити на відносини: субординації (виконання команд, наказів, розпорядництва), координації (узгодження); внутрішні (відносини всередині системи в процесі державного управління), зовнішні (зв'язки і взаємодія з іншими елементами за межами системи органів виконавчої влади); постійні та тимчасові (за часом існування) та ін. [4, с. 205]

Узагальнюючи наведене, можна зробити висновок про те, що система органів виконавчої влади виступає складною соціальною сис-

темою, в якій органи, що її утворюють, перебувають між собою у різноманітних зв'язках та відносинах і виконують основні завдання та функції держави шляхом здійснення повсякденної і оперативної владно-організуючої діяльності. Ця система в публічній політиці характеризується: наявністю елементів (підсистем); установленням між елементами (підсистемами) субординаційних та координаційних зв'язків; цілісністю, якісною своєрідністю та відносною самостійністю. [4, с. 206]

Висновок. Серед суб'єктів публічної політики органи виконавчої влади займають визначальне місце та суттєво впливають на здійснення публічного адміністрування загалом, адже беруть участь в усіх видах адміністративних проваджень.

Органи виконавчої влади (державного управління) – це організований колектив, який утворює самостійну частину державного апарату, наділений компетенцією, виконує публічну функцію, структура і діяльність якого регламентується нормами права. [4, с. 106]

Необхідно підкреслити, що органам виконавчої влади властива саме сукупність усіх перерахованих особливостей, їх суттєве поєднання.

Законодавчі органи творять закони, органи виконавчої влади їх виконують, втілюють у життя.

Органи виконавчої влади, як суб'єкти адміністративного управління, наділені правом приймати рішення на свій розсуд, але в рамках закону, і видавати нормативні правові акти, а також ненормативні акти. [5, с. 309] Усі вони повинні ґрунтуватися на законах і, відповідно, конкретизувати і розвивати їх, тобто бути підзаконними. Діяльність із видання підзаконних нормативних актів та їх реалізації називається розпорядчою.

Питання в подальших дослідженнях є актуальним, оскільки система органів виконавчої влади в публічній політиці є не ідеальною та потребує вирішення багатьох її аспектів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Алфьоров С. М. Адміністративне право : навчальний посібник. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
2. Васильєв А. С. Адміністративне право України. – Х.: Одісей, 2001. – 143 с.
3. Журавльов Д. В. Оновлена характеристика органів виконавчої влади України. Правовий часопис Донбасу. 2018. № 1 (62). С. 108-113.
4. Серьогін С. М., Липовська Н. А., Бородин Є. І. та ін.; за заг. ред. Серьогіна С. М.. Публічна служба : навч. посіб. / Дніпро : Грані, 2018. 384 с.
5. Львова Є.О. Глобальний конституціоналізм: теоретичні підходи та правові виклики до формування // Дис... докт. юрид. наук. – К.: НАУ, 2020. 407 с.