

СИСТЕМА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ЇЇ ОСОБЛИВОСТІ

О.Є. Смоляк

Львівський університет бізнесу та права

У статті на підставі аналізу досліджується проблемні питання щодо побудови системи місцевих органів виконавчої влади в Україні. Визначається місце місцевих органів виконавчої влади у системі органів виконавчої влади.

Ключові слова: система місцевих органів виконавчої влади, державне управління, компоненти суспільної системи, структура управління, адміністративно-територіальний устрій.

В статье на основании анализа исследуются проблемные вопросы относительно построения системы местных органов исполнительной власти в Украине. Определяется место местных органов исполнительной власти в системе органов исполнительной власти.

Ключевые слова: система местных органов исполнительной власти, государственное управление, компоненты общественной системы, структура управления, административно-территориальное устройство.

In the article on the basis of analysis the questions of problems are explored in relation to the construction of the system of local organs of executive power in Ukraine. The location of local organs of executive power is determined in the system of organs of executive power.

Keywords: system of local organs of executive power, state administration, components of the public system, management structure, administrative-territorial device.

Постановка проблеми. Процес вдосконалення і розвитку діяльності місцевих органів виконавчої влади в Україні є необхідним елементом сучасного етапу державотворення. Характер та ступінь успішності цього процесу зумовлює не тільки демократичність державотворчих перетворень, а й дієвість всього механізму функціонування державної влади. Саме тому ретельне і ґрунтовне вивчення теоретико-правових аспектів реалізації державного управління та удосконалення ефективності діяльності органів виконавчої влади на місцях вимагає проведення досліджень у різних галузях науки (адміністративне право, теорія управління, конституційне право тощо).

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У своїх дослідженнях окремим аспектам цієї складної та багатопланової проблеми приділяли увагу вітчизняні вчені, зокрема, В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, В.М. Кампо, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, В.Ф. Опришко, О.І. Остапенко, О.Ф. Скакун, О.Ф. Фрицький, В.В. Цветков, В.М. Шаповал, О.І. Ющик; російські дослідники Г.В. Атаманчук, І.Л. Бачило, Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, Г.Х. Попов, Ю.О. Тихоміров, В.С. Чиркін та інші.

Водночас, окремі теоретичні та практично-прикладні питання визначення системи місцевих органів виконавчої влади в Україні досліджені недостатньо, тому існує об'єктивна потреба наукового пошуку у цьому напрямку.

Постановка завдання. В даній публікації пропонується на основі узагальнення теоретичних досліджень та положень чинного законодавства України дослідити проблемні питання, пов'язані з побудовою системи місцевих органів виконавчої влади в Україні в контексті реалізації функції держави щодо вдосконалення управління.

Виклад основних положень. Досліджуючи проблемні питання системи місцевих органів виконавчої влади, на нашу думку, слід зазначити, що вона є інтегрованою і виступає в якості підсистеми більш складної системи органів виконавчої влади, яка, в свою чергу, є складовим такої над системи, як система органів державного управління.

На думку Г.В. Атаманчука, для державного управління системне уявлення про його компоненти, елементи та їх взаємозв'язки має принципове методологічне і теоретичне значення. Так, він виділяє три логічні схеми, через які розкриваються різні аспекти діяльності органів виконавчої влади. Перш за все мається на увазі взаємозв'язок суб'єкта державного управління з керованою суспільною системою. Однозначно можна стверджувати, що суб'єкт державного управління не може існувати без відповідних об'єктів і тільки в сукупності вони можуть утворювати систему державного управління, яка має обов'язково включати:

- 1) організацію і функціонування суб'єкта управління – керівну систему;
- 2) структуру взаємозв'язків керівної системи із суспільною системою – керованими об'єктами;
- 3) компоненти суспільної системи або їх окремі прояви, які створюють у взаємозв'язку структуру керованої системи і безпосередньо сприймають державно-управлінські впливи або беруть участь у їх формуванні [1, с. 26].

Е. де Кондільяк у своєму науковому творі “Трактат про системи” розумів розташування різних частин якогось мистецтва або науки у певному порядку, в якому вони всі взаємно підтримують одне одного і в якому останні частини пояснюються першими [2, с. 6]. Дане визначення довгий час було незмінним, і лише у другій половині двадцятого століття із розвитком кібернетики та системотехніки з'явилися нові підходи та визначення такого поняття, як “система”.

Ми вважаємо, що під системою слід розуміти “сукупність визначених елементів між якими існує закономірний зв'язок чи взаємодія, а найважливішими ознаками є структурованість і цілісність” [3, с. 127]. О.Ф. Шабров під системою розуміє сукупність елементів, об'єднаних відносинами, що породжують інтегративну або системну якість, обмежують дану сукупність від середовища і залучають до цієї якості кожен із її елементів, причому цілісність уявляється загальним критерієм системи або показником, який характеризує ступінь зрілості й гармонії її основних компонентів (включаючи структурні компоненти), відносин між ними та інтегрованої якості [4, с. 15].

Місцеві органи виконавчої влади безпосередньо здійснюють свою діяльність в системі органів виконавчої влади, і саме від цих органів багато в чому залежить ефективність та якість виконавчо-розпорядчої діяльності. Одним із чинників, що впливають на дані процеси, є оптимальна побудова системи місцевих органів виконавчої влади.

Отже, для з'ясування поняття системи органів виконавчої влади необхідно дати визначення організаційної структури органу такої гілки влади. На думку автора, найбільш вдалим є визначення, запропоноване В.Б. Авер'яновим. Цей вчений під структурою органу розумів його внутрішній устрій у єдності структурних підрозділів, їх взаємозв'язків, нормативно закріпленого порядку розподілу між ними покладених на орган в цілому завдань та повноважень, а також відповідальності (юридичної) за результати їх виконання [5, с. 238]. З огляду на дану тезу в організаційній структурі органу виконавчої влади можна виділити такі три складові. По-перше, єдність сукупності структурних підрозділів, по-друге, систему зв'язків, якими поєднані дані підрозділи, по-третє, наявність конкретних завдань та повноважень кожного підрозділу даного органу, а також юридичної відповідальності за результати діяльності як всього органу в цілому, так і кожного окремого підрозділу.

Однак при цьому варто зауважити, що систему становить не просто сукупність різних органів, а саме ієрархічно впорядкована функціональна єдність.

Для більш повної характеристики системи органів виконавчої влади та її підсистеми, місцевих органів, необхідно визначити та охарактеризувати основні якісні ознаки такої системи. У зв'язку із цим важко не погодитись із В.Г. Афанасевим, який зазначає, що внутрішні якості системи характеризуються системно-структурним, системно-компонентним, системно-функціональним та системно-інтегративним аспектами [6, с. 11]. Крім вищевказаних ознак, які характеризують систему місцевих органів виконавчої влади, на думку автора, варто віднести такі: структурованість, управлінські зв'язки та функціональні повноваження, цілісність.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що місцеві органи виконавчої влади є підсистемою керівної системи виконавчої влади. Тому питання організаційної структури

управління та її функціонування набувають першочергового значення. І тут цілком виправданою виглядає позиція Б.П. Курашвілі, який при визначенні структури апарату державного управління як фіксованого розподілу праці (функцій і повноважень) між ланками цього апарату, обумовленого в основному побудовою суспільного життя як об'єкту управління, переніс основний зміст поняття структури органу з окремого органу на державний апарат в цілому [7, с. 244]. Тобто прослідковується стійкий взаємозв'язок між окремим органом виконавчої влади та системою місцевих органів виконавчої влади, і є всі підстави стверджувати, що дві дані категорії співвідносяться як ціле та частина.

Якщо ж конкретизувати наведені вище загальні дефініції стосовно системи органів виконавчої влади, то “статичне” визначення матиме наступний вигляд: структура системи органів виконавчої влади являє собою регламентовану (урегульовану) правовими нормами сукупність органів виконавчої влади, об'єднаних у систему відповідно до їх правового статусу, а “динамічне” – структура системи органів виконавчої влади – це регламентована (урегульована) правовими нормами сукупність внутрішніх організаційних структурних зв'язків органів виконавчої влади, об'єднаних у систему відповідно до їх правового статусу. С.П. Кисіль вважає, що динамічний підхід більш повно розкриває поняття системи на відміну від статичного підходу [8, с. 58]. Однак із даним твердженням важко погодитись, це обумовлюється тим, що і статичний і динамічний підходи розкривають поняття системи з різних сторін. І тільки у поєднанні цих двох підходів можливе більш адекватне розуміння поняття системи органів виконавчої влади.

Що стосується такої якісної ознаки як цілісність, то тут можна зазначити, що саме вона визначає ступінь сформованості та завершеності будь-якого системного явища, в тому числі і системи органів виконавчої влади.

Крім того, варто зазначити, що цілісність повинна характеризуватись єдністю, яка підкреслює внутрішню неподільність частин системи (первинних елементів), а також відображати повноту охоплення сторін, різних аспектів такої системи. Саме поняття цілісності є необхідною передумовою того, що у системі виникнуть та будуть сформовані нові інтегруючі зв'язки між різними елементами та, як наслідок, буде утворена нова системна якість.

Оскільки формування правильного уявлення про систему місцевих органів виконавчої влади неможливе без усвідомлення її місця у системі органів виконавчої влади, розглянемо системно-структурний склад останньої.

На сьогодні в Україні існують три рівні системи органів виконавчої влади: вищий, що включає в себе Кабінет Міністрів України; центральний, що включає в себе міністерства, та інші центральні органи виконавчої влади, підвідомчі Кабінету Міністрів України; місцевий, що включає в себе:

- 1) органи виконавчої влади загальної компетенції – Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, районні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації;
- 2) органи галузевої, спеціальної та функціональної компетенції, котрі безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади;
- 3) органи, що перебувають у так званому подвійному підпорядкуванні (тобто водночас відповідному центральному і місцевому органу виконавчої влади).

Серед місцевих органів виконавчої влади в залежності від територіального масштабу діяльності, який обумовлюється адміністративно-територіальним поділом, можна виділити органи обласного та районного (міжрайонного) рівнів. Так, прикладом органу обласного рівня може бути територіальне управління антимонопольного комітету, прикладом місцевого органу виконавчої влади міжрайонного рівня може бути міжрайонна або об'єднана державна податкова інспекція, прикладом же районного рівня є районний відділ статистики.

Відносно внутрішнього змісту побудови системи місцевих органів виконавчої влади слід зазначити, що вона базується на відносинах підпорядкування, підзвітності, підконтрольності та координації.

Під підпорядкованістю слід розуміти такі управлінські відносини, за яких накази вищих органів виконавчої влади є обов'язковими для виконання нижчими органами. Саме завдяки

таким відносинам система місцевих органів виконавчої влади є ієрархічно побудованою. Що стосується відносин підзвітності, то вони виражаються в обов'язку інформувати про свою роботу вищі органи виконавчої влади, які, керуючись даними звітів, мають змогу оцінити ефективність роботи певного місцевого органу в цілому чи за окремими напрямками. Суть відносин підконтрольності полягає у тому, що вся діяльність певного органу виконавчої влади або якийсь її напрям може перевірятись вищим чи спеціально створеним для цього органом для здійснення контролю чи нагляду. Що стосується координації, то під нею слід розуміти відносини, котрі виникають у процесі організації спільної управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади, які підпорядковані різним органам.

Однак при цьому варто зауважити, що не дивлячись на те, що на сьогодні існує нормативно-правовий акт, який визначає структуру місцевих державних адміністрацій як органів виконавчої влади, що побудована згідно із Постановою Кабінету Міністрів України "Про структуру місцевих державних адміністрацій" від 11 травня 2005 р. № 328 [9], але реальне здійснення виконавчої влади в Україні побудоване не тільки відповідно до адміністративно-територіального устрою, але й на основі галузевого та функціонального управління, єдиного нормативного документу, який би визначав з цього приводу структуру місцевих органів виконавчої влади і чітко б регулював їх діяльність немає.

Висновок. підсумовуючи вищевикладене, ми вважаємо, що систему місцевих органів виконавчої влади можна поділити на складні та прості органи. До складних слід віднести місцеві органи виконавчої влади, які у своєму складі містять структурні підрозділи, які мають ознаки органу (місцеві адміністрації, Рада Міністрів Автономної республіки Крим). До простих – органи, у складі яких відсутні подібні структурні підрозділи (територіальне управління Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку).

Таким чином, на нашу думку, система місцевих органів виконавчої влади шляхом подальшої децентралізації управління з урахуванням європейських стандартів і принципів та закріплення її нової конституційно-правової моделі потребує негайної трансформації. При цьому мають бути вирішені наступні пріоритетні завдання:

1. Запровадження місцевого самоврядування на регіональному рівні (район, область) з такими його інститутами, як регіональний територіальний колектив, регіональна комунальна власність, регіональні податки та збори, регіональні представницькі органи з власними виконавчими структурами тощо.

2. Зміна статусу місцевих державних адміністрацій, формування на їх основі органів виконавчої влади, що здійснюють контроль-наглядові функції та керівництво на місцях, реалізацію функцій виконавчої влади, що не можуть бути децентралізовані.

3. Перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на засадах принципів децентралізації та субсидіарності.

Література

1. Атаманчук Г.В. *Государственное управление: Учеб. пособие.* – М.: Омега, 2004. – С. 26.
2. Курашвили Б.П. *Очерк теории государственного управления.* – М.: Наука, 1987. – С. 6.
3. *Філософський енциклопедичний словник.* – К., 2006. – С. 127.
4. Шабров О.Ф. *Политическое управление: проблема стабильности или развитие.* – М., 1997. – С. 15.
5. Авер'янов В.Б. *Виконавча влада в Україні та її правове регулювання // Вісник до 10-річчя Академії правових наук України.* – 2003. – № 2–3. – С. 239–253.
6. Атаманчук Г.В. *Государственное управление: Учебное пособие.* – М.: Омега, 2004. – С. 11.
7. Мельник Ю.В. *Адміністративний договір як одна з правових форм діяльності місцевих органів виконавчої влади // Держава і право: Зб. наук. пр.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2004. – Вип. 25. – С. 244–247.*

8. Кисіль С.П. Центральні органи виконавчої влади в Україні: стан і розвиток. – К., 1999. – С. 57–58.

9. Постанова Кабінету Міністрів України “Про структуру місцевих державних адміністрацій” від 11 травня 2005 р. № 328 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 19. – Ст. 999.

УДК 330.341

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ КОМЕРЦІАЛІЗАЦІЇ ЗНАНЬ І ТЕХНОЛОГІЙ В УНІВЕРСИТЕТАХ

І.О. Совершенна

Київський національний торговельно-економічний університет

Автор аналізує світовий досвід організації комерціалізації знань і технологій в університетах дослідницького типу, принципи роботи і проблеми офісів трансферу технологій у вищій школі, дає рекомендації щодо створення центрів комерціалізації технологій в українських університетах та їх першочергових завдань.

Ключові слова: комерціалізація знань, дослідницький університет, трансфер технологій, центр трансферу технологій.

Автор анализирует мировой опыт организации коммерциализации знаний и технологий в университетах исследовательского типа, принципы работы и проблемы офисов трансфера технологий в высшей школе, дает рекомендации по созданию центров коммерциализации технологий в украинских университетах, их первоочередных задач.

Ключевые слова: коммерциализация знаний, исследовательский университет, трансфер технологий, центр трансфера технологий.

The author analyze the world experience in technology commercialization of university research type, principles and problems of technology transfer office in high school, give recommendations on the establishment of technology commercialization in Ukrainian universities, their priorities .

Key words: commercialization of knowledge, university research, technology transfer, technology transfer center.

Постановка проблеми. Побудова сучасної конкурентоспроможної економіки в Україні на основі інноваційної діяльності можлива тільки при функціонуванні повноцінної інфраструктури, до складу якої мають входити університети, технологічні та наукові парки, інноваційні центри, бізнес-інкубатори, інвестиційні та венчурні фонди тощо. Такі структури найбільш ефективно забезпечують співпрацю освіти, науки, виробництва, сприяють швидкому проходженню інноваційного циклу: нова ідея – дослідний зразок – патентування – впровадження у виробництво.

Досвід розвинутих країн світу свідчить, що домінуюча роль у створенні зазначених структур належить провідним університетам дослідницького типу, де поряд з підготовкою висококваліфікованих кадрів, виконуються наукові дослідження та впроваджуються інноваційні розробки.

Аналіз наявної в Україні інфраструктури інноваційної діяльності на базі ВНЗ свідчить про недосконалість, якщо не практичну відсутність ланки комерціалізації знань і технологій. Це обумовлює потребу сформуванню у ВНЗ відповідну ланку інноваційної інфраструктури.