

МІСЦЕВІ ОРГАНИ ВЛАДИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Котковський В. Р.,

*доцент кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Проаналізовано структуру органів державної влади України, з'ясовано роль та місце місцевих органів влади в системі державного управлінських відносин.

Ключові слова: органи державної влади; місцеві органи влади; модель державного управління; адміністративна діяльність.

Kotkovskyi V. R.,

*PhD in Technical Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv*

LOCAL AUTHORITIES IN THE SYSTEM OF STATE GOVERNMENT OF UKRAINE

The structure of government of Ukraine, defines the role and place of local authorities in public relations management.

Key words: government authorities; local authorities; model of government; administrative activities.

Постановка проблеми. Побудова органів влади залежить від форми державного устрою, що і є “способом організації державної влади, який визначається характером взаємовідносин держави як цілого та її складових (адміністративно-територіальних чи національно-територіальних одиниць). Також функціональна залежність у діяльності всіх владних органів зумовлюється формою правління, яка є фактично визначенням того, “як і яким чином здійснюється правління, що є формальним джерелом влади і яким способом організовується верховна влада в державі”. Однак ці дві складові лише в загальних обрисах характеризують побудову органів влади в державі, а отже і їх взаємодію. Значною мірою на цей процес впливає модель управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання прийняття суб'єктності органів місцевої влади є предметом для теоретичних розвідок багатьох фахівців у сфері науки державного управління, зокрема, тих, хто аналізує технології державноуправлінської діяльності. У деяких публікаціях здійснено спробу з'ясувати природу діяльності органів місцевої влади: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Я. Берсуцкий, А. Васильєва, С. Гук, В. Козбаненко, А. Крупник, А. Мельник, С. Мосов, Н. Нижник, Е. Саак, В. Тюшняков, Н. Чумаченко та ін.

Метою статті є теоретичне обґрунтування природи діяльності органів місцевої влади та з'ясування їх ролі та місця в системі владних відносин.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи державне управління у широкому сенсі як діяльність усіх владних органів у державі, за якої здійснюється реалізація управлінських функцій, можна визначити й певні види моделей державного управління. Розрізняють низку сучасних моделей, що стали своєрідними еталонами, зокрема, європейську та американську. В європейській моделі державне управління розглядається як підгалузь права (підзаконна виконавчо-розпорядча діяльність органів державної влади). Класичними прикладами реалізації такої моделі є Німеччина та Франція.

В основу цієї моделі покладено “людину адміністративну” й зроблено акцент на пріоритет права, тобто на максимально можливе правове врегулювання будь-яких суспільних відносин та чітке дотримання такою людиною у процесі діяльності встановлених норм права. Одним із відомих варіантів відображення моделі “людини адміністративної” є класична модель М. Вебера, що утворена набором ідеальних принципів, які стосуються такої людини [1]. Ця модель ще носить назву бюрократичної моделі Вебера, оскільки першим ученим, хто дав систематизований аналіз державної бюрократії і бюрократів, був німецький соціолог Макс Вебер (1864–1920 рр.). Його класичне дослідження “Господарство і суспільство” (1921 р.) дає відправну точку для сучасного вивчення адміністративно-державного управління. Аналіз Вебера був заснований на бюрократичній моделі Німеччини, але розроблені ним принципи досить універсальні і мають широке застосування в моделях державного управління багатьох держав. Основний зміст цих принципів:

- адміністративні установи організовані ієрархічно;
- кожна установа має свою власну область компетенції;
- цивільні службовці призначаються, а не вибираються на основі професійної кваліфікації, як зазначено в дипломах чи за результатами іспитів;
- цивільні службовці одержують заробітну плату відповідно до рангу;
- для цивільного службовця ця робота представляє професію або, принаймні, основне заняття;
- службовець не володіє установою, в якій працює;
- службовець підкоряється дисципліні і знаходиться під контролем;
- зміщення з посади ґрунтується на рішенні вищих інстанцій [1].

У правовій державі, побудованій за принципом поділу влади, виконавча влада покликана здійснювати основні політичні рішення, прийняті законодавчою владою. При цьому уряд виконує функцію по прийняттю політичних рішень (в рамках Конституції на основі законів) і по керівництву державою, а адміністрація реалізує їх у політичній практиці. Згуртованість бюрократії, на думку Вебера, впливає з її фактично владного положення стосовно підлеглої більшості населення і характеризується такими рисами:

- підвищеною соціальною оцінкою “чину”, захищеного адміністративними та карними нормами;
- побудовою рангової ієрархії на принципах “призначення” (на противагу принципу “виборності”);
- довічним статусом “чину” та “служби”;
- регулярно грошовою винагородою відповідно до рангу;
- кар’єрним принципом переміщення в ранговій ієрархії [1].

Владне становище бюрократії ґрунтується також на володінні технікою управління, зміст якої має два основні аспекти. Перш за все, це спеціальні знання, отримані професійними державними службовцями в результаті підготовки у відповідних галузях адміністративно-державного управління. Потім важливе значення мають знання правил бюрократичного процесу в самих відомствах. Бюрократія прагне монополізувати техніку управління, використовуючи для цього такі прийоми, як засекречування інформації, захист “службової таємниці” і т.д. М. Вебер попереджав, що в міру зростання самостійності бюрократія виявляє тенденцію керуватися в своїй діяльності не тільки функціональними потребами, але й “інстинктом влади”. Інакше кажучи, бюрократія виявляє прагнення поширювати свій вплив далеко за рамками власної юрисдикції.

Залежно від моделі управління формується і взаємовплив та взаємообумовленість управлінських дій, внаслідок чого вони доповнюють одна одну і формують єдину цілісну управлінську систему. Тому взаємодія в управлінні є “об’єднанням зусиль суб’єктів управління в напрямі задоволення соціальних потреб, зумовлених суспільно не обхідними цілями. У системах управління завжди складаються нерозривні взаємини між двома компонентами – суб’єкт-об’єктні відносини як по горизонталі між паралельними структурами, так і по вертикалі (в ієрархічних структурах)” [2, с. 99].

Дослідження питань взаємодії органів влади в сучасній Україні необхідно починати виходячи з розподілу влад як одного з основних принципів демократичної держави. За Конституцією України державна влада поділяється на законодавчу, виконавчу і судову. Взаємодія гілок державної влади забезпечує нормальне функціонування державного механізму в цілому, оскільки не дає можливості жодній з гілок влади узурпувати владні повноваження інших. Саме з цією метою засновники ідеї розподілу влад створили систему стримувань та противаг, тобто взаємного впливу. Для забезпечення дійсної незалежності однієї гілки влади від іншої потрібно, щоб кожна з них мала реальну можливість впливати на іншу. Разом з тим принцип розподілу влади є не стільки жорстким розподілом функцій та компетенцій, скільки механізмом їх тісної взаємодії для вирішення проблем державотворення. Взаємодія гілок державної влади як принцип Конституційного ладу України є досить актуальною проблемою в наш час.

Реально сутність механізму взаємодії між органами влади на рівні управління державою полягає не лише у забезпеченні реалізації принципу поділу влад, а і у координації діяльності владних органів у межах встановлених законом повноважень. У розкритті ж природи механізму взаємодії органів влади слід виходити з визначення основних понять. У визначенні механізму держави будемо виходити з визначення О. Оболенського як просякнутої єдиними, законодавчо закріпленими принципами, заснованої на розподілі влади і наявності необхідних матеріальних основ системи органів державної влади та місцевого самоврядування, яка здійснює завдання і функції держави або забезпечує їх здійснення [3]. Механізм державного управління доцільно розглядати через визначення, яке було дано В. Бакуменком та Д. Безносенком. Вони зазначають, що це як практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей. Крім того більш широким є поняття “механізм управління”. За визначенням Г. Астапової, Е. Астапової, Д. Лойко це – система елементів організаційно-економічного впливу на процес управління. Тому механізм взаємодії органів влади можна визначити як систему елементів організаційно-економічного впливу, до якої належать практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких на основі законодавчо закріплених принципів і розподілі влади органи влади реалізують свої повноваження.

Зміст взаємодії владних інститутів визначений і закріплений перш за все Основним Законом. Відповідно до ст. 75 Конституції “єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України”. У ст. 113 Конституції встановлено, що Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади і що він є відповідальним перед Президентом України та підконтрольним і підзвітним Верховній Раді України. Однак за Основним Законом інститут Президента України не належить ні до органів виконавчої, ні до органів законодавчої влади. Проте цей інститут за своєю правовою природою є органом саме державної влади, оскільки Президент має широкі владні повноваження у всіх гілках влади і виступає важливою складовою у механізмі стриманні противаг.

Вихідним повноваженням Верховної Ради України у взаємовідносинах із Президентом є право парламенту призначати вибори Президента у строки, визначені Конституцією. Але головним змістом взаємовідносин парламенту і Президента є сам хід здійснення ними своїх функцій і повноважень. Зокрема, Верховна Рада України заслуховує щорічні та позачергові послання Президента про внутрішнє і зовнішнє становище країни (ст. 85), направляє новоприйняті закони Президентові (ст. 94). Одне з головних місць у взаємодії Президента з парламентом займає питання формування органів виконавчої влади. Так, зокрема, парламент дає згоду на призначення Президентом Прем'єр-міністра.

При цьому починають формуватися інші механізми взаємодії: між виконавчою владою та Президентом та між нею і законодавчою владою. Відносини Верховної Ради України з Кабінетом Міністрів України базуються на тому, що останній підконтрольний і підзвітний Верховній Раді (ст. 113 Конституції) у частині реалізації законів, у тому числі закону про бюджет на відповідний рік та інших нормативно-правових актів. Верховна Рада розглядає і приймає рішення щодо схвалення (не схвалення) програми діяльності Кабінету Міністрів. Проявом реалізації принципу стримувань і противаг є положення законодавства про те, що за пропозицією не менш як третини народних депутатів від її конституційного складу Верховна Рада може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів та прийняти резолюцію недовіри йому більшістю від конституційного складу Верховної Ради, наслідком, якої є відставка Кабінету Міністрів України. Крім того слід зауважити, що важливими повноваженнями Верховної Ради щодо Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади є прийняття нею законів про організацію їх діяльності, основ державної служби та ін.

Третя складова взаємодії між гілками державної влади полягає у взаємодії органів судової влади з іншими владними інституціями. Судові органи це – Верховний Суд України як найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції та всі суди, що складають судову систему України. Вони здійснюють судову владу шляхом конституційного, цивільного, кримінального та арбітражного судочинства [4]. Органи судової влади шляхом прийняття законних та обґрунтованих рішень чи вироків, застосовуючи чинне законодавство на основі принципу рівності всіх перед законом та судом, стримують інші гілки влади від зловживань. Це також є реалізацією принципу стримувань і противаг. Парламент як орган законодавчої влади визначає законами України судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організацію та діяльність прокуратури.

Особливе окреме місце в судовій системі посідає Конституційний Суд України – єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні, який відрізняється від судів загальної юрисдикції порядком утворення, складом (18 суддів), специфікою судового провадження та його процедурою, особливістю рішень Конституційного Суду. Судді Конституційного Суду призначаються Верховною Радою України, Президентом та 3/5-твом суддів України, по шість суддів, тобто у створенні цього органу проявляється збалансованість владного впливу основних владних інститутів у державі.

В Україні є ще один орган, який має владні повноваження, – Прокуратура. Вплив Прокуратури на інші владні органи проявляється у прокурорському нагляді за додержанням і правильним застосуванням законів. Цей нагляд здійснюється за Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими Радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями,

масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами. Конституцією України передбачено також такі повноваження Прокуратури України як підтримання державного обвинувачення в суді та представництво інтересів громадян або держави в суді у випадках, визначених законом [5]. Таким чином цей орган влади повинен був би бути особливою структурою в судовій гілці влади.

Взаємодія органів влади проходить і в межах системи органів кожної гілки. Це стосується виконавчої і судової гілок, оскільки законодавча, як зазначалося, представлена лише парламентом.

Для діяльності судів визначальною є їх незалежність один від одного – “суди здійснюють правосуддя самостійно. Судді при здійсненні правосуддя незалежні від будь-якого впливу, нікому не підзвітні і підкоряються лише закону”. Взаємодія їх проходить лише в межах чітко прописаних процедур при оскарженні рішень.

У системі органів виконавчої влади існує чітка ієрархічна залежність, тобто реалізується бюрократична модель Вебера суб’єктно-об’єктних відносин. Це як правило взаємодія центральних органів виконавчої влади з місцевими. Проте взаємодія, що проходить на центральному рівні носить здебільшого координаційний характер. Виробничо-господарську та іншу діяльність окремих підприємств чи їхні інтеграційних утворень координують функціональні й галузеві міністерства, комітети та інші органи центральної виконавчої влади. Існує відповідна схема організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади. Діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовується і координується Прем’єр-міністром України або одним із віцепрем’єр-міністрів чи міністрів. Центральний орган виконавчої влади вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України та забезпечує її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання.

Забезпечення ефективної взаємодії Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями, органами місцевого самоврядування під час розв’язання актуальних соціально-економічних проблем здійснюється у порядку визначеному законодавством. Більш того з розвитком електронної мережі виникла необхідність у врахуванні і такої форми у реалізації відносин, про що свідчить постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання електронної взаємодії органів виконавчої влади” від 18 липня 2012 р. № 670. Положення цього документу визначають перш за все сам факт існування електронної взаємодії і порядку “автоматизації процесів створення, відправлення, передавання, одержання, оброблення, використання, зберігання, знищення електронних документів та копій паперових документів в електронному вигляді з використанням електронного цифрового підпису, які не містять інформацію з обмеженим доступом, та контролю за виконанням актів, протокольних рішень Кабінету Міністрів України та інших документів”.

Висновки. Розкриття сутності взаємодії між місцевими органами влади стосується діяльності органів різних інститутів держави – органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Тому доцільно розглядати три окремі складові такої взаємодії: між органами державної виконавчої влади з різним статусом; між органами місцевого самоврядування та між органами державної влади і місцевого самоврядування. Взаємодія для цих органів визначається як необхідний,

об'єктивно обумовлений, законодавчо визначений зв'язок самостійних органів публічної влади, їх взаємна підтримка, кооперація управлінських зусиль з метою здійснення узгодженого дійового і ефективного управління справами (питаннями) місцевого значення в межах Конституції і законів України. Відповідно до типологізації управлінських відносин, які складаються в процесі взаємодії публічно-владних структур на місцевому рівні в залежності від їх характеру виокремлюють декілька видів взаємодії, кожний з яких має певні властивості і особливості: координаційна, субординаційна і реординаційна взаємодія.

Список використаних джерел

1. Вебер М. Избранное. Образ общества / Макс Вебер. – М. : Юрист, 1994. – 702с.
2. Журавський В. Політична еліта України: теорія і практика трансформації / В. Журавський, О. Кучеренко, М. Михальченко. – К. : Логос, 1999. – 283 с.
3. Зворыкин Б. Э статистская модель социальной модернизации: влияние политических режимов и современный опыт реализации / Борис Зворыкин // Власть. – 2009. – № 3. – С. 21–24.
4. Зеленько Г. “Навздогінна модернізація” / Зеленько Г. досвід Польщі та України. – К. : Критика, 2003. – 216 с.

Надійшла до редколегії 13.07.2016 р.

УДК 351:37.07:005.1(477)

ХАРАКТЕРИСТИКА НАУКОВИХ ПРАЦЬ З ПИТАНЬ ДОСЛІДЖЕННЯ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИХ ОСНОВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНОЮ СИСТЕМОЮ ОСВІТИ

Поступна О. В.,

*к. держ. упр., доц., докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Проаналізовано наукові праці вітчизняних учених з питань теоретико-методологічних основ публічного управління регіональною системою освіти, визначено змістові характеристики наукових здобутків як один із критеріїв якості наукових досліджень у контексті забезпечення національного інтересу.

Ключові слова: публічне управління освітою, регіональна освіта, наукові дослідження, національний інтерес.

Postupna O. V.,

PhD in Public Administration, Associate Professor, Doctoral student of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv

CHARACTERISTICS OF SCIENTIFIC PAPERS ON RESEARCH OF THEORETICAL AND METHODOLOGICAL FOUNDATIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF REGIONAL EDUCATION SYSTEM

The article analyses the scientific works of Ukrainian scientists on the theoretical and methodological foundations of public administration in regional education system, defines the authoritative characteristics of scientific achievements as one of the criteria for quality research in the context of national interest.

Key words: public administration in education, regional education, scientific research, national interest.

© Поступна О. В., 2016