

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

В статті встановлено сутність поняття «організація діяльності»; виділено фактори, що обумовлюють особливості організації діяльності виконавчої гілки влади в окремих країнах; визначено особливості організації діяльності органів виконавчої влади в Україні.

Ключові слова: *організація діяльності органів виконавчої влади, система органів виконавчої влади, особливості організації діяльності виконавчої гілки влади.*

В статье установлена сущность понятия «организация деятельности»; выделены факторы, обуславливающие особенности организации деятельности исполнительной ветви власти в отдельных странах; определены особенности организации деятельности органов исполнительной власти в Украине.

Ключевые слова: *организация деятельности органов исполнительной власти, система органов исполнительной власти, особенности организации деятельности исполнительной ветви власти.*

The essence of the concept of "organization of activity" is established in the article; the factors that determine the peculiarities of the organization of the executive branch in some countries are identified; the peculiarities of the organization of the activity of executive bodies in Ukraine are determined.

Key words: *organization of activity of executive bodies, system of executive bodies, features of organization of activity of executive branch of power.*

Проголошення незалежності України та прийняття Конституції у 1996 році пов'язується з переорієнтацією всього державного управління на інші пріоритети, серед яких людина, її життя і здоров'я, недоторканість і безпеки визнаються найвищою соціальною цінністю. Втілення їх в життя забезпечується за допомогою державного механізму, в якому особливе місце відведено апарату держави, що завдяки принципу поділу влади, визначеному у ст. 6 Основного Закону, включає кілька складних систем органів. Серед цих систем в рамках даної статті приділимо увагу органам виконавчої влади, що їх функціонування здійснюється на сьогодні на змінених принципах порівняно з періодом до проголошення незалежності України. Адже сьогодні в рамках формування в Україні правової, демократичної держави одним з головних завдань продовжує залишатися переосмислення ролі й місця виконавчої влади в системі органів державної влади, пошуку конструктивної моделі виконавчої влади з використанням зарубіжного та національного історичного досвіду [1, с. 59]. Чому продовжує залишатися? А тому, що після проголошення незалежності України чисельні зусилля спрямовані на поліпшення функціонування саме цієї гілки влади, включаючи проведення адміністративної реформи. Водночас, яка і на сьогодні не завершена і про задоволення результатом реформування мова так і йде, що визначає актуальність обраної теми статті.

Метою даної статті є встановлення особливостей організації діяльності органів виконавчої влади в Україні. Задля досягнення означеної мети доцільним вбачається вирішення таких завдань як встановлення сутності поняття «організація діяльності»; виділення факторів, що обумовлюють особливості організації діяльності виконавчої гілки влади в окремих країнах; визначення особливостей організації діяльності органів виконавчої влади в сучасній Україні.

За онову написання статті взято праці таких відомих науковців як В.Б. Антонюк, О.Ф. Мельников, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, В.М. Олуйко, В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко, Ю.С. Шемчушенко та інших.

Відзначимо, що термін «організація» багатозначний як в його семантичному трактуванні, так і в спеціально юридичному (в даній статті – в рамках науки адміністративного права відносно поняття «діяльність органів виконавчої влади»). Цей термін може означати як дію, так і певне поняття (наприклад, об'єднання людей для досягнення певних цілей), характеристику певного процесу, властивості тощо. Тому важливо зазначити, що в рамках даної статті ми будемо досліджувати поняття організації як певного процесу, що здійснюється стосовно органів виконавчої влади. І вже в цьому значенні, з одного боку, організація діяльності може бути розкрита як діяльність спеціально уповноважених суб'єктів з приводу вирішення окремих питань забезпечення функціонування органів виконавчої влади в правових та організаційних формах як то матеріальне, технічне, кадрове тощо. З іншого боку, організація діяльності органів виконавчої влади може бути розглянута і як поняття більш широке: організація як «побудова, устрій, об'єднання в єдине ціле, впорядкування» [2, с. 458]. І в останньому значенні поняття організації діяльності органів виконавчої влади значно ширше. Саме в цьому розумінні виділимо ключові позиції організації діяльності органів виконавчої влади України, виходячи з того, що особливості статусу органів виконавчої влади у кожній конкретній країні обумовлені певними факторами, до яких можна віднести: форму правління держави, форму територіального устрою, політичний режим, національну виборчу систему та електоральну культуру громадян, особисті якості (харизматичність) прем'єр-міністра, історичні умови формування конституційного законодавства та стан національної політичної системи [3, с. 365].

Специфіку організації діяльності органів виконавчої влади України можна визначити, насамперед, на основі аналізу таких нормативно-правових актів законодавства України як Конституція та закони України, якими встановлено порядок їх утворення [4, с. 287], взаємодії органів виконавчої влади між собою та з іншими органами держави, громадянським суспільством, статус службовців, компетенцію органів виконавчої влади та інші питання організації їх діяльності.

Щодо утворення, то, як констатують С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова та А.П. Купін, органи виконавчої влади створюються державою у встановленому законом порядку спеціально для здійснення її управлінських функцій — функцій державної виконавчої влади (забезпечують фактичну реалізацію цієї влади). При цьому органам державної виконавчої влади властива організаційно-структурна відокремленість та оперативна самостійність дій у певних територіальних межах чи галузях. Кожен орган державної виконавчої влади є суб'єктом державної власності, утримується за рахунок Державного бюджету. Має статус юридичної особи, є самостійним учасником адміністративно-правових відносин [5, с. 39]. В даному контексті ми зупинимось на тому, що на сьогодні порядок утворення, структура, порядок діяльності органів виконавчої влади, статус їх службовців, включаючи освіту, відповідальність, відпочинок, режим робочого часу і відпочинку в основному регламентується нормами адміністративного права [6, с. 176]. І відповідний напрямок трансформації правового регулювання з акценту на нормах трудового права на норми адміністративного цілком відповідає євроінтеграційним вимогам: всі публічно-правові відносини повинні бути врегульовані нормами адміністративного права. Зокрема, ч. 3 ст. 5 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [7] визначає, що «дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом». Водночас, аналіз норм вказаного закону показує, що в законі визначені основні права, обов'язки, підпорядкування, порядок виконання наказів, розпоряджень, доручень, обмеження та заборони, порядок захисту прав державних службовців, умови та підстави вступу на державну службу, порядок проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби, визначення відповідності кандидатів умовам конкурсу, порядок призначення на посаду та проходження державної служби, включаючи порядок переведення, відрядження, зміни істотних умов державної служби (акцентуємо увагу на тому, що саме таке формулювання міститься у ст. 43 вказаного закону), оцінювання результатів службової діяльності, обчислення стажу державної служби, питання робочого часу і часу відпочинку, надання відпустки, оплати праці, заохочення та соціальних гарантій, правил внутрішнього службового розпорядку державного органу, підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, дисциплінарної і матеріальної відповідальності, порядок припинення державної служби, особливості проходження державної служби в окремих державних органах. Від так можливо стверджувати, що питання організації діяльності органів виконавчої влади та статусу їх службовців переведені у сферу дії адміністративного права. Це є перша особливість правового регулювання організації діяльності органів виконавчої влади, на якій ми акцентуємо окрему увагу. Адже до прийняття вищевказаного закону досить довго тривали дискусії щодо трудової правової природи правових

відносин, які виникають у зв'язку із вступом на державну службу і наводилися аргументи, що особа в такому разі набуває статус працівника державного органу з розповсюдженням на неї норм трудового законодавства.

Відзначимо й інші особливості організації діяльності органів виконавчої влади в Україні. Так, наприклад, у системі органів виконавчої влади наявна ієрархічна підпорядкованість. Як констатують С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова, А.П. Купін, «органи державної виконавчої влади становлять найбільш численну групу державних органів. Взаємодіючи з іншими державними структурами, органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян, вони перебувають у складній ієрархічній підпорядкованості та взаємозв'язку» [5, с. 40]. Ознака ієрархічності серед іншого, передбачає, що органи виконавчої влади утворюються вищими органами; підзвітні та підконтрольні вищим органам виконавчої влади [6, с. 176].

Діяльність органів виконавчої влади в Україні організовано на засадах стабільності і професіоналізму, призначення на посади за результатами конкурсу, в рамках якого встановлюється відповідність кандидатів на посади ряду загальних і спеціальних вимог, чітко визначених в законодавстві про державну службу (ст.ст. 19,20,21 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [7]). Таким чином, компетентність службовців забезпечується через дотримання чітко визначених засад вступу на службу [8, с. 308]. При цьому органи виконавчої влади повинні мати постійні професійні штати [6, с. 176]. Водночас, до особливостей професіоналізації служби в органах публічної влади в Україні, на думку О. Гиркіної, на сьогодні можна віднести відсутність розвинутої і продуманої концепції підготовки кадрів. При тому, що у професійному удосконаленні державних службовців роль держави очевидна й зрозуміла, оскільки органи державної влади дедалі більше піклуються про своє забезпечення компетентними працівниками і мають для цього певні механізми, ресурси. У даному питанні є значний прогрес. Водночас посадові особи місцевого самоврядування за кількісними та якісними параметрами освіти, навчання відстають від державних службовців. Кадрові служби практично не мають відповідних орієнтирів та повноважень для виконання повного обсягу функцій роботи з персоналом, його неперервного професійного розвитку з урахуванням досягнень світового досвіду. Виходячи з досвіду європейських країн, одним з прикладів організації підвищення кваліфікації державних службовців, що забезпечує його безперервність, є систематичне самостійне навчання в сукупності з регулярними тренінгами, конференціями, програмами підвищення кваліфікації [9].

Щодо стабільності державної служби, то реалізація на практиці цього принципу організації діяльності органів виконавчої влади характеризується низкою проблем. Висока плинність кадрів на сьогодні є визначальною особливістю служби в органів виконавчої влади. Плинність кадрів на державній службі протягом останніх 10 років залишається стабільно високою і сягає 20 % щорічно. Це небезпечне явище, оскільки воно підриває фундаментальні основи державної служби як системи, що забезпечує збереження інституційної пам'яті державного апарату, наступність і послідовність у проведенні державної політики, "захист" розвитку країни під час різких політичних змін [10, с. 321]. При цьому майже 50% службовців, у тому числі зі стажем роботи до 30 років, звільняються за власним бажанням [11, с. 10]. Серед керівного складу центральних органів виконавчої влади досить високий відсоток становлять державні службовці зі стажем роботи від 1 до 5 років, що є досить тривожним сигналом та може призвести до зниження ефективності роботи, а інколи навіть до втрати керованості процесами на доручених таким керівникам ділянках роботи [12]. З цього приводу О. Оболенський вказує, що у сучасному змінному світі проблема підготовки фахівців для публічної сфери є найактуальнішою проблемою з точки зору забезпечення стабільного розвитку суспільства та країни [13, с. 47]. І в цьому контексті ми зауважимо, що враховуючи досить низьку, порівняно з приватним сектором, оплату праці державних службовців, розвинені демократичні країни пропонують державним службовцям широкий пакет привілеїв і преференцій, спрямованих на забезпечення стабільності персоналу на державній службі. Зокрема, усталені традиції професійної державної служби Франції, Австралії передбачають можливість для державних службовців цих країн мати певні привілеї. Серед них: медичне страхування, яке поширюється на членів родини; оплата соціального працівника для допомоги на період захворювання державного службовця (Франція); право на додаткові оплачувані дні по догляду за дитиною; оплата послуг по догляду за дитиною на період відрядження або на період роботи в позаробочий час; привілеї при оподаткуванні прибуткового податку; покриття вартості проїзду до роботи та виплата додаткових коштів на проїзд під час щорічної відпустки; кредитування державних службовців, у тому числі іпотечне, через спеціалізовану асоціацію, яка може виступати також гарантом кредитів службовців; виплата додаткових коштів на харчування, якщо

орган державної влади не має можливості забезпечити харчування; покриття вартості житла на термін 12 днів у разі прибуття службовця на роботу в іншу місцевість; додатковий пакет привілеїв (передбачений в Австралії з 2001 р.) [14, с. 9-10]. Як бачимо, професійність і стабільність державної служби забезпечується через низку привілеїв і преференцій, чого досить часто не можна сказати про нашу державу.

За формою діяльності органи виконавчої влади України, як правило, є єдиноначальними. Тобто органи виконавчої влади очолюються керівником, який самостійно організовує та несе відповідальність за його діяльність [8, с. 307]. Проте, колегіальність не включається з числа засад організації діяльності органів виконавчої влади України, що виявляється в такій особливості як поєднання єдиноначальності та колегіальності при прийнятті управлінських рішень та в інших формах діяльності органів виконавчої влади.

Кожен орган виконавчої влади має офіційне найменування та повноваження використовувати різні атрибути з державною символікою, наділений державно-владними повноваженнями, має певний обсяг прав та обов'язків у сфері державного управління, компетенцію [5, с. 39]; оперативно-самостійний [6, с. 176]. Як пояснює В.Л. Федоренко, «здійснюючи свої функції, органи виконавчої влади діють від імені держави, для чого їх наділено державно-владними повноваженнями» [8, с. 307].

До числа особливостей організації діяльності органів виконавчої влади в цьому аспекті можна віднести те, що на сьогодні органи виконавчої влади здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність, владні повноваження [6, с. 176], правоохоронну діяльність, приймають нормативно-правові акти в межах компетенції. Таким чином, лише суто виконавчою діяльністю обсяг їх компетенції не обмежено. В свою чергу, для здійснення своїх завдань і функцій органи виконавчої влади України наділені правом широкого застосування заходів державного (зокрема, адміністративного) примусу та мають спеціальний апарат примусу [15, с. 29]. Йдеться, перш за все, про наділення ряду органів виконавчої влади повноваженнями на притягнення до відповідальності, а також про ініціювання питання про притягнення до відповідальності за результатами і висновками своєї діяльності. Наприклад, відповідно п. 8 ч. 1 ст. 23 Закону України «Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII [16] поліція відповідно до покладених на неї завдань у випадках, визначених законом, здійснює провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймає рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечує їх виконання. Керівники органів виконавчої влади мають повноваження на притягнення службовців до дисциплінарної відповідальності.

Враховуючи вищевикладене, можна відзначити, що організація діяльності органів виконавчої влади є певним процесом, що здійснюється задля вдосконалення статусу окремих складових, структури, об'єднання в єдине ціле, впорядкування структури системи органів виконавчої влади, узгодження дій її елементів між собою та з іншими елементами механізму української держави. Сьогодні структурована організаційно-самостійна система органів виконавчої влади України як частина апарату держави характеризується наступними особливостями: структуру системи органів виконавчої влади організовано на основі ієрархічної підпорядкованості, єдиноначальності і колегіальності; питання організації діяльності органів виконавчої влади та статусу їх службовців переведені у сферу дії адміністративного права; кожен орган державної виконавчої влади оперативно самостійно діє від імені держави, для чого наділений державно-владними повноваженнями, включаючи можливості застосування примусу (в тому числі ряд органів виконавчої влади наділено повноваженнями на притягнення до відповідальності, а також на ініціювання питання про притягнення до відповідальності за результатами і висновками своєї діяльності); здійснення виконавчої влади повинно відбуватися на професійній постійній основі державними службовцями на засадах призначуваності за результатами конкурсу. Водночас, фактично існують проблеми відсутності розвинутої і продуманої концепції підготовки кадрів; плинності кадрів через такі вади організації діяльності органів виконавчої влади як низька оплата праці службовців порівняно з приватним сектором, вузький спектр привілеїв і преференцій, які повинні компенсувати низьку оплату і забезпечити стабільність персоналу державної служби).

Список використаних джерел:

1. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія / Кол. авт.; Відпов. ред. - проф. Н.Р.Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1997 - 448 с.
2. Словарь иностранных слов. – М.: Сов. энцикл, 1964. – 784 с.

3. Совгиря О.В. Конституційне право України. Повний курс: навч. посіб. / О.В.Совгиря, Н.Г.Шукліна. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 544 с.
4. Юридична енциклопедія: В 6 т. / [Ю.С. Шемчушенко, М.П. Зяблюк, В.Я. Тацій, В.П. Горбатенко та ін.], Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: «Укр. енцикл.», 1998. — Т. 4: Н.-П. - 2002. — 720 с.
5. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посіб. / С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова, А.П. Купін. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
6. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Бахрах Д.Н. – М.: Норма – Инфра-М, 2002. – 623 с.
7. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. - 2016. - № 4. – Ст. 43.
8. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України: Підручник / В.Ф. Погорілко., В.Л. Федоренко; за заг. ред. В.Ф. Погорілка.

УДК 342.9: 347.700

РЕЗНІЧЕНКО В.О.

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

В статті юридичну природу адміністративно-правового забезпечення вищої освіти в Україні розкрито через специфіку загального регулювання освітніх правовідносин та особливого, організаційно-стратегічного забезпечення права на вищу освіту, що в сукупності синтезуються у модель цілеспрямованого освітнього управління з дотриманням принципу високої якості вищої освіти в Україні. Визначено, що для гармонізації адміністративно-правового забезпечення вищої освіти в Україні необхідно гарантувати та комбінувати симбіоз інтересів суб'єктів публічної адміністрації освітньої сфери та суб'єктів освітнього процесу задля належного та цілеспрямованого врегулювання освітніх правовідносин.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, вища освіта, Міністерство освіти і науки України, принципи, публічне адміністрування, юридична природа, якість вищої освіти.

В статье юридическая природа административно-правового обеспечения высшего образования в Украине раскрыта из-за специфики общего регулирования образовательных правоотношений и особого организационно-стратегического обеспечения права на высшее образование, которые в совокупности синтезируются в модель целенаправленного образовательного управления с соблюдением принципа высокого качества высшего образования в Украине. Установлено, что для гармонизации административно-правового обеспечения высшего образования в Украине необходимо гарантировать и комбинировать симбиоз интересов субъектов публичной администрации образовательной сферы и субъектов образовательного процесса для надлежащего и целенаправленного урегулирования образовательных правоотношений.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, высшее образование, Министерство образования и науки Украины, принципы, публичное администрирование, юридическая природа, качество высшего образования.