

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

НЕХАЙ ІРИНА ВАДИМІВНА

**ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. З перших днів незалежності України і до сьогодні організаційно-функціональна модель виконавчої влади є складним суперечливим явищем із багатьма бюрократичними деформаціями, суттєвою корупційною складовою та іншими вадами і слабкими сторонами. Центральний апарат державного управління виявився нездатним у повній мірі реалізовувати державну політику та здійснювати реформування різних сфер публічного управління. Українське суспільство не задоволено роботою органів виконавчої влади, низькою якістю і доступністю публічних послуг, повільністю, нерівномірністю і різновекторністю публічно-управлінських перетворень в країні. Результатом таких негативних тенденцій є втрата довіри населення до органів влади, політична і соціальна напруженість у суспільстві, неприйняття реформаторських змін, наявність нігілізму тощо.

Незважаючи на численні спроби побудувати в Україні чітку, гармонійну і злагоджену систему центральних органів виконавчої влади, ми і досі можемо спостерігати певну невизначеність у розмежуванні їх правового статусу, дублюванні їх функцій та повноважень. Це все перешкоджає ефективній діяльності центральних органів виконавчої влади і всієї системи публічного управління та не применшує актуальності теми даної роботи.

Стан наукової розробки теми. Загальні аспекти дослідження центральних органів виконавчої влади України відображено у наукових працях: В.Б. Авер'янова, Ю.М. Козлова, Д.Н. Бахраха, Д.В. Журавльова, І.Б. Коліушка, І.В. Костюка, В.Я. Малиновського, В.Ф. Погорілка, О.Ф. Скаун, О.В. Совгиря, В.Л. Федоренка та ін. Окремі питання функціонування центральних органів виконавчої влади в системі публічного управління України досліджували: Л.О. Белей, С.Д. Василенко, Ю.В. Ващенко, Л.С. Гамбург, В.С. Гошовський, М.О. Дурман, Н.Ф. Лата, Н.Р. Нижник, О.Є. Панфілов, В.І. Поворозник, Н.П. Тиндик, О.П. Хамходера, О.Ю. Янчук та ін. Однак, незважаючи на значну кількість наукових напрацювань присвячених центральним органам виконавчої влади України, існує ряд невирішених питань щодо їх подальшої оптимізації та чіткого визначення правового статусу і функціонального спрямування окремих з них.

Метою роботи є дослідження центральних органів виконавчої влади в системі публічного управління України на сучасному етапі.

Зазначена вище мета досягається постановкою таких завдань:

- розкрити загальні аспекти дослідження центральних органів виконавчої

влади України;

- охарактеризувати міністерство як провідний центральний орган виконавчої влади;
- систематизувати центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом;
- дослідити комісію як новий вид центральних органів виконавчої влади;
- обґрунтувати необхідність оптимізації центральних органів виконавчої влади у контексті здійснення децентралізації публічної влади;
- узагальнити європейський досвід реформування центральних органів виконавчої влади та розглянути можливості його впровадження в Україні.

Об'єктом роботи є система публічного управління.

Предметом роботи є центральні органи виконавчої влади в Україні.

Методи роботи. Методологічним підґрунтям даної роботи є сукупність загальнонаукових і спеціальних методів дослідження. Безпосередньо формально-логічний метод використовувався при визначенні основних понять дослідження. На основі структурно-функціонального методу охарактеризовано Міністерство як провідний центральний орган виконавчої влади. Застосування порівняльно-правового методу дало можливість систематизувати центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. За допомогою системно-аналітичного методу досліджено комісію як новий вид центральних органів виконавчої влади. На основі причинно-наслідкового аналізу сформульовано шляхи удосконалення системи центральних органів виконавчої влади України у світлі сучасних публічно-управлінських перетворень. Застосування логічного і діалектичного методів дало можливість зробити висновки проведеного дослідження.

Наукова новизна дослідження. Магістерська робота є самостійною науковою працею у галузі публічного управління, в якій автором отримано науково-обґрунтовані результати, що розкривають загальні аспекти формування і функціонування центральних органів виконавчої влади в системі публічного управління України та окреслюють особливості роботи окремих з них. Основні положення магістерської роботи, що визначають її наукову новизну, полягають: у конкретизації систематизації центральних органів виконавчої влади та визначенні їх місця в системі публічного управління України; в обґрунтуванні необхідності оптимізації центральних органів виконавчої влади у контексті здійснення децентралізації публічної влади.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що на основі аналізу чинної нормативно-правової бази та здобутків вітчизняної управлінської думки

в магістерській роботі розкрито загальні аспекти формування і функціонування окремих центральних органів виконавчої влади в системі публічного управління України; враховуючи сучасні публічно-управлінські перетворення сформульовано шляхи удосконалення системи центральних органів виконавчої влади України. Практичне застосування отриманих результатів сприятиме удосконаленню роботи центральних органів виконавчої влади, а також загалом покращить якість і результативність функціонування вітчизняної системи публічного управління.

Структура роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та одного додатку. Загальний обсяг роботи складає 79 сторінок, основного тексту – 68 сторінок. Список використаних джерел налічує 80 найменувань. Робота містить шість рисунків.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність і рівень розробленості обраної теми; визначено мету й основні завдання, об'єкт, предмет та методи дослідження; описано наукову новизну; встановлено практичне значення одержаних результатів; зазначено структуру й обсяги роботи.

У **першому розділі** «*Загальні аспекти дослідження центральних органів виконавчої влади України*» розкрито загальні аспекти дослідження центральних органів виконавчої влади України.

У **підрозділ 1.1.** «*Поняття та ознаки центрального органу виконавчої влади*» розкрито зміст понять та визначено ознаки центрального органу виконавчої влади. Узагальнено, що центральний орган виконавчої влади є, насамперед, державним органом влади, якому притаманні всі ознаки останнього. Водночас, з'ясовано, що специфіка діяльності центрального органу виконавчої влади передбачає наявність у нього певних особливих рис, які допомагають відрізнити його від інших державних органів. Центральний орган виконавчої влади бере участь у формуванні і забезпечує проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, відповідальний перед урядом, підзвітний і підконтрольний йому. Він здійснює свої повноваження безпосередньо та через підпорядковані йому територіальні органи.

У **підрозділ 1.2.** «*Становлення та розвиток центральних органів виконавчої влади в системі вітчизняного публічного управління*» розглянуто становлення та розвиток центральних органів виконавчої влади в системі вітчизняного публічного

управління. Встановлено, що процес становлення та розвитку центральних органів виконавчої влади в системі вітчизняного публічного управління за роки незалежності України був довгий, часом суперечливий та важкий. З'ясовано, що статус та роль уряду, у порівнянні з радянською системою, суттєво змінилися в бік надання конституційної автономії уряду. Уряд отримав визнання як вищий орган у порівнянні з іншими органами виконавчої влади та сформовано засади для забезпечення його незалежної діяльності. При цьому від перших років незалежності країни перелік центральних органів виконавчої влади органів та їх правовий статус і місце в системі публічного управління постійно змінювався.

У другому розділі *«Характеристика окремих центральних органів виконавчої влади в системі публічного управління України»* надано характеристику окремим центральним органам виконавчої влади в системі публічного управління України.

У підрозділі 2.1. «Міністерство як провідний центральний орган виконавчої влади» охарактеризовано міністерство як провідний центральний орган виконавчої влади. Узагальнено, що міністерство є провідним центральним органом виконавчої влади, що покликаний формувати та реалізувати державну політику у відповідних сферах суспільного життя та секторах державного управління. Встановлено, що міністерство очолює міністр, який за посадою є членом уряду і відповідно до цього має статус політичного діяча. Міністерство, для виконання покладених на нього певних задач, наділено чітко визначеною компетенцією та певним об'ємом повноваженнями представляти інтереси держави, має конкретно визначену організаційну структуру та територіальний масштаб діяльності, який поширюється на всю територію країни.

У підрозділі 2.2. «Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом» систематизовано центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Встановлено, що на сьогоднішній день в Україні функціонує дев'ять центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, правовий статус та діяльність яких визначена у чинному законодавстві. З'ясовано, що таким органам влади притаманні певні особливості, які вирізняють їх з-поміж інших публічно-владних інституцій. Це: своєрідні завдання та функції; особливий порядок вирішення кадрових питань; специфічний порядок їх підконтрольності та підзвітності; наявність спеціальних гарантій діяльності для їх членів; право видавати нормативно-правові акти. Виявлено, що вітчизняна нормативно-правова база не містить чітких критеріїв віднесення тієї чи іншої владної установи до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

У підрозділі 2.3. «Комісія як новий вид центральних органів виконавчої влади»

досліджено комісію як новий вид центральних органів виконавчої влади. Узагальнено, що органи влади, котрі у своїй назві містять слово «комісія» є відносно новими видом центральних органів виконавчої влади та рівноправними учасниками публічного управління. Встановлено, що такі комісії є центральними колегіальними органами виконавчої влади, що підпорядковані Президенту України та підзвітні парламенту, основне призначення яких полягає у виконанні окремих функцій з реалізації державної політики. Коло завдань таких органів влади, процедура призначення їх членів та керівників, припинення їх повноважень тощо визначаються спеціальними законами України.

У третьому розділі «Удосконалення системи центральних органів виконавчої влади України у світлі сучасних публічно-управлінських перетворень» запропоновано напрями покращення інституційного забезпечення державного управління сферою охорони здоров'я в Україні.

У підрозділі 3.1. «Оптимізація центральних органів виконавчої влади у контексті здійснення децентралізації публічної влади» обґрунтовано необхідність оптимізації центральних органів виконавчої влади у контексті здійснення децентралізації публічної влади. З'ясовано, що сучасна концепція оптимізації центральних органів виконавчої влади у контексті здійснення децентралізації публічної влади передбачає реформування системи центральних органів виконавчої влади шляхом формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління.

У підрозділі 3.2. «Впровадження в Україні європейського досвіду реформування центральних органів виконавчої влади» узагальнити європейський досвід реформування центральних органів виконавчої влади та розглянуто можливості його впровадження в Україні. З'ясовано, що реформування центральних органів виконавчої влади в різних європейських країнах проходить по-своєму і в різні часові проміжки, характеризуючись як позитивними, так і негативними аспектами. При цьому кожна держава формує таку систему центральних органів виконавчої влади із притаманними тільки їй особливостями, оскільки не існує уніфікованої моделі модернізації й оптимізації системи публічного управління загалом. Запропоновано, щоб при здійсненні реформування центральних органів виконавчої влади, впроваджуючи європейський досвід, Україна враховувала існуючі потреби у суспільстві та власні соціально-економічні й інфраструктурні можливості, а також спиралася на раціональну модель публічної влади.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі досліджено центральні органи виконавчої влади в системі публічного управління України на сучасному етапі та зроблено наступні висновки і пропозиції:

1. Центральний орган виконавчої влади є державним органом влади, специфіка діяльності якого передбачає наявність у нього певних особливих рис, які допомагають відрізнити його від інших державних органів. Центральний орган виконавчої влади бере участь у формуванні і забезпечує проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, відповідальний перед урядом, підзвітний і підконтрольний йому. Він здійснює свої повноваження безпосередньо та через підпорядковані йому територіальні органи.

Процес становлення та розвитку центральних органів виконавчої влади в системі вітчизняного публічного управління за роки незалежності України був довгий, часом суперечливий та важкий. При цьому від перших років незалежності країни перелік центральних органів виконавчої влади органів та їх правовий статус і місце в системі публічного управління постійно змінювався. З урахуванням цього, вважаємо, що система центральних органів виконавчої влади буде зазнавати змін і надалі.

2. Міністерство є провідним центральним органом виконавчої влади, що покликаний формувати та реалізувати державну політику у відповідних сферах суспільного життя та секторах державного управління. Міністерство, для виконання покладених на нього певних задач, наділено чітко визначеною компетенцією та певним об'ємом повноваженнями представляти інтереси держави, має конкретно визначену організаційну структуру та територіальний масштаб діяльності, який поширюється на всю територію країни. Діяльність будь-якого міністерств – це важлива частина діяльності органів державної влади країни в цілому. Однак, як показує практика, ця діяльність є відносно нестабільною і може, в залежності від зовнішніх умов, змінюватися.

3. На сьогоднішній день в Україні функціонує дев'ять центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, правовий статус та діяльність яких визначена у чинному законодавстві. Таким органам влади притаманні певні особливості, які вирізняють їх з-поміж інших публічно-владних інституцій. Це: своєрідні завдання та функції; особливий порядок вирішення кадрових питань; специфічний порядок їх підконтрольності та підзвітності; наявність спеціальних гарантій діяльності для їх членів; право видавати нормативно-правові акти. Разом із

тим, вітчизняна нормативно-правова база не містить чітких критеріїв віднесення тієї чи іншої владної установи до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Тому, вважаємо за необхідне внести зміни до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» щодо чіткого розмежування центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом від інших органів влади.

4. Органи влади, котрі у своїй назві містять слово «комісія» є відносно новими видом центральних органів виконавчої влади та рівноправними учасниками публічного управління. Такі комісії є центральними колегіальними органами виконавчої влади, що підпорядковані Президенту та підзвітні парламенту, основне призначення яких полягає у виконанні окремих функцій з реалізації державної політики. При цьому коло завдань таких органів влади, процедура призначення їх членів та керівників, припинення їх повноважень тощо визначаються спеціальними законами України.

5. Сучасна концепція оптимізації центральних органів виконавчої влади у контексті здійснення децентралізації публічної влади передбачає реформування системи центральних органів виконавчої влади шляхом формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління. При цьому таке реформування має бути комплексним та поєднувати в собі:

- внесення змін до Конституції України із чітким визначенням місця центральних органів виконавчої влади в системі вітчизняного публічного управління;
- здійснення децентралізаційних перетворень в системі публічного управління та логічного їх завершення в країні, раціональне скорочення центральних органів виконавчої влади із чітким розмежуванням їх функцій та повноважень;
- налагодження якісної координації, співпраці та взаємодії центральних органів виконавчої влади з іншими органами влади для результативного досягнення намічених цілей.

1) Реформування центральних органів виконавчої влади в різних європейських країнах проходить по-своєму і в різні часові проміжки, характеризуючись як позитивними, так і негативними аспектами. При цьому кожна держава формує таку систему центральних органів виконавчої влади із притаманними тільки їй особливостями, оскільки не існує уніфікованої моделі модернізації й оптимізації системи публічного управління загалом. Тому при здійсненні реформування центральних органів виконавчої влади, впроваджуючи європейський досвід, Україна має враховувати існуючі потреби у суспільстві та власні соціально-економічні й інфраструктурні можливості, а також спиратися на раціональну модель публічної влади, яка має бути, насамперед, чітко закріплена в Конституції України.

АНОТАЦІЯ

Нехай І.В. Центральні органи виконавчої влади в системі публічного управління України – На правах рукопису.

Магістерська робота на здобуття другого рівня вищої освіти – магістерського. Чорноморський національний університет імені Петра Могили. – Миколаїв, 2021.

Магістерську роботу присвячено дослідженню центральних органів виконавчої влади в системі публічного управління України на сучасному етапі. У вступі обґрунтовано актуальність та рівень дослідженості теми; окреслено мету та основні завдання, об'єкт, предмет та методи дослідження; описано наукову новизну; встановлено практичне значення отриманих результатів магістерської роботи; зазначено структуру та обсяг роботи. На початку роботи уточнено базові поняття дослідження, розглянуто становлення і розвиток центральних органів виконавчої влади в системі вітчизняного публічного управління. Основна частина роботи присвячена характеристиці окремих центральних органів виконавчої влади в системі публічного управління України. Безпосередньо охарактеризовано міністерство як провідний центральний орган виконавчої влади; систематизовано центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; досліджено комісію як новий вид центральних органів виконавчої влади. Наприкінці роботи обґрунтовано необхідність оптимізації центральних органів виконавчої влади у контексті здійснення децентралізації публічної влади, яка має бути комплексною. Також узагальнено європейський досвід реформування центральних органів виконавчої влади та розглянуто можливості його впровадження в Україні, враховуючи існуючі потреби у суспільстві та власні соціально-економічні й інфраструктурні можливості.

Ключеві слова: центральний орган виконавчої влади, виконавча влада, міністерство, комісія, оптимізація, спеціальний статус.

SUMMARY

Nekhay I.V. Central executive bodies in the system of public administration of Ukraine – Manuscript.

Master's thesis for obtaining the second level of higher education – master's degree. Petro Mohyla Black Sea National University. – Mykolaiv, 2021.

The master's thesis is devoted to the study of central executive bodies in the system of public administration of Ukraine at the present stage. In the introduction the relevance and level of theme development are substantiated; the purpose and main tasks, object, subject and

methods of research are determined; the scientific novelty is describes; the practical value of the obtained results of master's work is established; the structure and scope of work are indicated. At the beginning of the work the basic concepts of the research are specified; the formation and development of central executive bodies in the system of domestic public administration are considered. The main part of the research is devoted to the characteristics of individual central executive bodies in the system of public administration of Ukraine. The ministry as a leading central executive body is characterized. Central executive bodies with a special status are systematized. The commission as a new type of central executive bodies is studied. At the end of the master's thesis, the necessity of optimization of central executive bodies in the context of decentralization of public power is substantiated. Also, the European experience of reforming central executive bodies is generalized and the possibilities of its implementation in Ukraine are considered.

Keywords: central executive body, executive power, ministry, commission, optimization, special status.