Міхровська Марина Станіславівна

асистент кафедри адміністративного
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Центральні органи виконавчої влади: питання оптимізації на сучасному етапі

Проблемам реформування центрального рівня органів виконавчої влади в Україні в різний час приділяли увагу в своїх працях такі науковці, як В.Б. Авер'янов,В.М. Гаращук, В.П.Єрмолін, О.П. Западинчук, П.В. Кикоть, О.Д. Крупчан, Н.П. Тиндик, Д.М. Павлов, О.І. Сушинський, М.Ю. Тихомиров, О.Ю. Янчук та інші.

Концепція адміністративної реформи свого часу передбачала реформування системи центральних органів виконавчої влади шляхом «формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління»[8]. Цим документом пропонувався комплекс заходів щодо реформування системи центральних органів виконавчої влади, спрямований, передусім, на уточнення та зміну функцій центральних органів виконавчої влади, перегляд їх статусу, і на цій основі - оптимізацію кількісного складу центральних органів виконавчої влади та запровадження нових форм і процедур діяльності центральних органів виконавчої влади та відповідних організаційних структур.

Крім того, передбачалося втілення принципупріоритетності законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади[8].

На виконання поставлених завдань, Державною програмою розвитку законодавства України до 2002 р., яка схвалена Постановою Верховної Ради України від 25 липня 1999 р., передбачалось прийняти закон про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади у 2000 р. На виконання зазначеної позиції Державної програми був розроблений проект закону «Про центральні органи виконавчої влади» від 11.10.2002 № 2281[14]. Наступний законопроект було запропоновано у 2007 році, на виконання Плану заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи, затвердженого Указом Президента України від 20 січня 2006 року №39, розроблено та надіслано на погодження до всіх міністерств, інших центральних органів виконавчої влади проект Закону «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади».У 2008 році у зв'язку з прийняттям першого Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та з урахуванням завдання, встановленого Указом Президента України від 1 квітня 2008 року N 289 «Про Цільовий план Україна - НАТО на 2008 рік у рамках Плану дій

© Міхровська М.С.

Україна – НАТО»[13], Міністерством юстиції було видано наказ «Про створення робочої групи з підготовки законопроекту про центральні органи виконавчої влади» N 891/7[11].

Закон отримав назву «Про центральні органи виконавчої влади»[12] (далі - Закон) і був прийнятий лише у 2011 році. Цей Закон, відповідно до Конституції України, визначає основні завдання, принципи та організацію діяльності центральних органів виконавчої влади, їх види, структуру, компетенцію, місце у системі органів виконавчої влади, повноваження у відносинах з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, соціальне та інше забезпечення працівників центральних органів виконавчої влади. Необхідно зазначити, що ще до цього був виданий Указ Президента України від 09.12.2010 року № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»[10], положення якого в майбутньому було взято як основу для зазначеного Закону.

За Законом, окрім міністерств та центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, інші центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції[12]. Основними завданнями центральних органів виконавчої влади є:

1. Надання адміністративних послуг;
2. Здійснення державного нагляду (контролю);
3. Управління об’єктами державної власності;
4. Внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;
5. Здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на них Президентом України.

Центральні органи виконавчої влади можуть здійснювати одне або кілька визначених в переліку завдань. У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як **служба.**

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об’єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як **агентство.**

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як **інспекція**[12].

Проте зазначимо, що виконання лише трьох функцій з переліку забезпечується шляхом створення окремих видів органів, відтак, робимо висновки про те, що дві останніх є характерними для всіх центральних органів виконавчої влади однаковою

мірою. Зауважимо, що скасування державних комітетів і утворення замість них трьох нових видів центральних органів виконавчої влади було передбачено ще Концепцією адміністративної реформи 1998 року, проте, через різні об'єктивні та суб'єктивні чинники це було реалізовано лише 2010 року.

Діяльність із надання послуг, насамперед адміністративних, можна умовно назвати «публічно-сервісною» (від лат. «serve» — служити). Це діяльність відповідних державних і недержавних органів у забезпеченні умов для ефективної реалізації та захисту громадянами своїх прав, свобод і законних інтересів[1,С.77]. Відтак, якщо виходити з цих позицій, утворення такого виду центральних органів виконавчої влади як служба видається цілком логічним і обґрунтованим. Наданняадміністративнихпослугможна визначити основним стратегічним завданням для України, оскільки основною доктринальною ідеєю, яка пронизує усю Конституцію України, є те, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності публічної влади: державної влади та місцевого самоврядування. Так само було зазначено і в Концепції адміністративної реформи щодо переорієнтації діяльності цих органів з суто адміністративно-розпорядчих функцій на надання державних управлінських послуг громадянам та юридичним особам, а також забезпечення дії принципу верховенства правах[8], оскільки влада повинна служити головній меті: забезпеченню прав і свобод людини і громадянина, утворенню всіх необхідних умов для їх реалізації та захисту[9, С.63]. Важливо те, що дефініція «послуги» досить точно акцентує увагу на виконанні обов'язків держави перед приватними особами. Питання надання адміністративних послуг довгий час залишалося «наріжним каменем» у вітчизняній системі державного управління. Разом з тим, саме надання якісних послуг є своєрідним індикатором орієнтації державної політики на реалізацію прав і свобод людини і громадянина. Так, ще напочатку XX століття відомий правознавець Б.О. Кістяківський зазначав, що «сучасна держава не спроможна забезпечити реалізацію найбільш важливої групи суб'єктивних публічних прав громадянина – прав на позитивні послуги»[7,С.542]. А вчений О.П. Западинчук зауважив, що оптимізація центральних органів виконавчої влади – це «процес» приведення їх до стану, який давав би їм можливість найбільш ефективно виконувати свої завдання, функції, зокрема надавати адміністративні послуги[6].

Щодо існування окремого виду центральних органів виконавчої влади з контрольно-наглядовими функціями, як інспекція, зауважимо, що контроль за публічною адміністрацією є специфічним видом діяльності, який здійснюють державні органи та інші уповноважені законом суб'єкти з метою перевірки дотримання і виконання адміністрацією поставлених завдань та правомірності прийнятих нею рішень[15, С.143]. Контроль – функція управління, для якої характерна система спостереження і перевірки відповідності процесу

функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням, віднайдення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень, корегування[4, С.234].Контроль є перевіркою дотримання і виконання нормативно встановлених завдань, планів і рішень. Контрольна діяльність притаманна всім суб'єктам управління[2, С.458].У системі контролю найсуттєвіші контрольні повноваження мають органи виконавчої влади. Це обумовлене тим, що система означенихорганів створена державою для повсякденного (безперервного) здійснення управлінської діяльності, складовоюякої, як вжезазначалося, є контроль[5, С.217].

Державний контроль, який здійснюється центральними органами виконавчої влади, має свої особливості порівняно з контролем центрального органу виконавчої влади. Такий контроль відіграє важливу роль у зміцненні законності, виконавської дисципліни, підвищенні рівня організованості й порядку в сфері державного управління[3, С.107], то ж є очевидною необхідність існування такого виду органів, як інспекції. І, незважаючи на те, що назва «інспекції» в даному випадку видається цілком доцільною, варто зауважити, що Концепція адміністративної реформи передбачала існування інспекцій як урядових установ і організацій, що безпосередньо підпорядковані (входять до системи) відповідного міністерства або центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом[8], тобто інспекції були покликані виконувати функції виключно внутрішнього контролю всередині конкретного органу.

Крім того, деякі зауваження викликає відсутність розмежування законодавцем понять «нагляд» та «контроль», як це випливає з формулювання в Законі, хоча в теорії цим двом функціям притаманний різний зміст.

Щодо застосуванням законодавцем такого терміну як «агентство», то він є досить звичним для законодавства багатьох держав світу. Так, наприклад, серед європейських держав цю назву використовує Польща, де державні агентства є різновидом органів державного управління,так само визначає і законодавство Франції [15, С.52](аналог вітчизняних центральних органів виконавчої влади). Велика Британія на центральному рівні органів виконавчої влади так само визначає існування виконавчих агенцій (групи різноманітних органів, які діють переважно незалежно від міністрів в усіх випадках, коли не розглядають важливі політичні питання), і діють вони поряд із міністерськими і неміністерськими департаментами. В законодавстві США поняття «державних агенцій» є одним з ключових, класифікація центральних структур цієї держави виглядає наступним чином:

- департаменти (міністерства);
- виконавчі агенції;
- незалежні регулюючі комісії[15,С.53].

Зрозуміло, що в даному випадку йдеться про агенції не як про вид органів виконавчої влади, а взагалі про державні структури, на які покладається функція державного управління.

Проте, варто зауважити, що в українському законодавстві агентствам відведена абсолютно інша роль, ніж у перелічених державах, адже, як вже зазначалось, агентства як вид центральних органів виконавчої влади створюється для виконання, переважно, функцій з «управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління»[12]. Разом з тим, необхідно нагадати, що поняттям «державне агентство» свого часу було запропоновано замінити назву «державний комітет», тобто, з самого початку для державних агентств передбачалася інша роль в системі органів виконавчої влади, як і для інспекцій.

Важливо нагадати, що питання управління державної власності так само є основною компетенцією іншого органу – Фонду державного майна України, який належить до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. То ж питання належного розмежування функцій серед центральних органів виконавчої влади не втрачає своєї актуальності.

Варто також зауважити, щоінколи задекларований даний Законом принцип, за яким назва центрального органу виконавчої влади обумовлює його функції і навпаки себе не виправдовує. Так, наприклад, виникає слушне питання, які саме послуги надає, наприклад, Державна пенітенціарна служба України, або Державна служба України з контролю за наркотиками? І хоча є зрозумілим, що значною мірою дані назви державних органів обумовлені історичними аспектами, проте, наразі, на коли Україна проходить етап «повторного реформування» центрального рівня органів виконавчої влади, важливо, щоб система органів виконавчої влади була побудована з дотриманням чіткості та несуперечливості.

Крім того, зазначений Закон не містить визначень щодо кожного з вказаних видів центральних органів виконавчої влади, що значно ускладнює розмежування компетенції таких органів, так само, як відсутність положень щодо взаємодії таких органів між собою, між цими органами та іншими центральними органами виконавчої влади , та з іншими органами, наприклад, з органами місцевого самоврядування.

Хоча функціональний розподіл центральних органів виконавчої влади, втілений в новому Законі, був передбачений ще Концепцією адміністративної реформи, а його реалізація на практиці є безсумнівним здобутком України в ході проведення адміністративної реформи, поки що, на нашу думку, вести мову про завершення реформування системи центральних органів виконавчої влади зарано, це буде можливим лише за умови усуненнязначнихпрогалин у чинному законодавстві, що стосуєтьсяорганізації та діяльності центральних органів виконавчої влади.

Використані джерела:

1. Авер'янов В. Нові риси предмета українського адміністративного права / В. Авер'янов // Персонал. – № 4. – 2005. – С. 76–81

2. Административное право и процесс: полный курс. Второе издание, дополненное и переработанное/ Ю.А. Тихомиров.- М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2005. –697 с.

3. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади [Текст] : Дис.. д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна ; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. - К., 1999- 378 с.

4. АфанасьевВ.Г.. Научное управление обществом. – М., Политиздат, 1968.

5. Гаращук Володимир Миколайович. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду в державному управлінні:дисертація д-ра юрид.наук: 12.00.07 / Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003.-412 с.

6. Западинчук О.П. Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи. – [Електронний ресурс] – http: // www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Zapadynchyk.pdf

7. Кистяковский Б. А. Государственное право (общее и русское) : [лекции] / Кистяковский Б. А. – СПб. : РХГИ, 1999.

8. Концепція адміністративної реформи в Україні. Офіційний вісник України від 11.06.1999 - 1999- № 21.-Ст. 32

9. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: Монограф./ Кол.авт.; За заг.ред. В.Б. Авер'янова.- Д.: Ін-т держ. І права ім.. В.М. Корецького НАН України; Дніпроп. Держ. Ун-т внутр.. справ; Ліра ЛТД, 2008. –588 с.

10. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 року № 1085 // Урядовий кур'єр.- 2010.- № 234

11. Про створення робочої групи з підготовки законопроекту про центральні органи виконавчої влади: Наказ міністерства юстиції України N 891/7

12. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI// Відом. Верховної Ради України. – 2011. - № 38 .- Ст.385.

13. Про Цільовий план Україна - НАТО на 2008 рік у рамках Плану дій Україна – НАТО: Указ Президента України від 1 квітня 2008 року № 289

14. Проект закону "Про центральні органи виконавчої влади" від 11.10.2002 № 2281// Офіційний веб-сайт Верховної Ради України / Законодавство України. [Електронний ресурс].– Режим доступу:http://gska2.rada.gov.ua

15. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: Навч. Посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин. – Львів: ЗУКЦ, 2007. –308 с.

У статті аналізується сучасне законодавство в сфері організації та діяльності центральних органів виконавчої влади, зокрема, служб, агентств та інспекцій з огляду на проведення адміністративної реформи в Україні, підкреслено особливості видів таких органів. Визначено основні проблеми в даній сфері, сформульовано пропозиції щодо їх вирішення.

Ключові слова: *центральні органи виконавчої влади, служби, агентства, інспекції, адміністративна реформа, система органів виконавчої влади.*

В статье проанализировано современное законодательство в сфере организации и деяльности центральних органов исполнительной власти, в частности, служб, агентств и инспекций с учетом проведения административной реформы в Украине, подчеркнуто особенности видов таких органов. Обозначены основные проблемы в указанной сфере, сформулированы предложения для их решения.

Ключевые слова: *центральные органы иполнительной власти, службы, агентства, инспекции, административная реформа, система органов иполнительной власти.*

In the article it is analyzed modern legislation in the sphere of organization and functioningof the central organs of the executive power in Ukraine, in particular, services, agencies and inspections in consideration of the Administrative reform in Ukraine. The main problems in this sphere are indicated, main proposition of its solution are formulated.

Key words*: central organs of the executive power; services; agencies; inspections; Administrative reform; the system of organs of the executive power.*

© Міхровська М.С.