

УДК 342.5(477)

І.Б. Коліушко

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Будь-яка система в першу чергу зумовлюється завданнями, для здійснення яких вона створюється. Завдання визначають її принципи, а принципи реалізуються у структурно-організаційній побудові цієї системи.

Очевидно, система органів виконавчої влади не має бути винятком із цього правила, тобто вона повинна з найменшими суспільними затратами якомога ефективніше виконувати завдання, покладені суспільством на виконавчу владу.

Якщо виходити із загальнотеоретичних уявлень про демократичну державу та положень Конституції України, можна дійти висновку, що завдання виконавчої влади полягають у забезпеченні: прав і свобод людини і громадянина; державного суверенітету, економічної самостійності та національної безпеки України; виконання Конституції і законів України, актів Президента України та судових рішень; вироблення (формулювання) стратегії розвитку держави, здійснення державної політики, зокрема впровадження необхідних суспільству реформ; належного функціонування системи публічних послуг; раціонального використання природних ресурсів, справедливого розподілу суспільного багатства та ефективного управління об'єктами державної власності.

Навіть поверховий погляд на цей перелік дає можливість дійти висновку, що система органів, здатна забезпечити все це, не може бути надто простою та однорідною. Вона як мінімум повинна бути залежною і від Парламенту, і від Президента, тобто піддаватися законному впливу з їхнього боку, але при цьому мати стабільну серцевину, професіоналізм і дієвість якої не залежатиме від політичних катаклізмів; повинна передбачати внутрішню ієрархічність, щоб забезпечувати єдність державної політики, і в той самий час мусить мати окремі елементи для розробки політики, її реалізації та контролю за цим процесом, оскільки поєднання цих функцій породжує корупцію та неефективність; повинна виконувати свої завдання на всій території держави, але при цьому залишати простір для функціонування місцевого та регіонального самоврядування. Саме ці вимоги до системи органів виконавчої влади і повинні складати зміст основних принципів її побудови.

Конституція України виділяє в системі органів виконавчої влади структурні ланки трьох рівнів: Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади; центральні органи виконавчої влади (далі – ЦОВВ), серед яких особливу роль мають міністерства; місцеві органи виконавчої влади (далі – МОВВ), серед яких визначені Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, які здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі. Але разом з цим Конституція називає ряд конкретних органів державної влади, не вказуючи, до якої групи органів виконавчої влади вони належать і чи налжать до органів виконавчої влади взагалі.

Віднесення різних органів виконавчої влади до конституційно визначених ланок має велике практичне значення для правового регулювання статусу органів виконавчої влади, їх взаємовідносин, що в кінцевому результаті визначає ефективність моделі виконавчої влади.

Ще з адміністративно-правової теорії радянських часів відоме виділення трьох основних рівнів апарату управління (сьогодні – органів виконавчої влади) – вищого, центрального та місцевого. При цьому основним критерієм класифікації органів за виділеними рівнями називався територіальний масштаб діяльності, або обсяг компетенції органу [1, с. 51-52; 2, с. 89-92].

Після прийняття Конституції України в 1996 році цей традиційний і, здавалось би, простий та логічний підхід до класифікації структурних елементів виконавчої влади не міг бути застосований. Його застосування за існуючих тоді конституційних положень щодо системи органів виконавчої влади не давало можливості побудувати систему органів влади, яка б була здатна виконувати завдання виконавчої влади. Ситуацію ускладнювало не зовсім коректне використання при закріпленні в Конституції України президентських повноважень конструкції «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади». Це призвело до того, що при віднесенні органів до ЦОВВ стали виходити з формальних установчих (порядок утворення та ліквідації органу, порядок призначення та звільнення керівника органу – Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України) та компетенційних ознак (вплив органу на найважливіші сфери державного життя та функціонування суспільства). Також однією з важливих ознак ЦОВВ називалося їх пряме підпорядкування Кабінету Міністрів України як вищому органу в системі органів виконавчої влади [3; 4, с. 163; 5; 6, с. 168].

Оскільки ж Конституція України закріплювала існування в механізмі державної влади окремих органів, які знаходяться в «центрі» і мають загальнодержавну компетенцію, проте не можуть бути утворені чи ліквідовані Президентом України та мають особливі процедури призначення та звільнення керівників, виникла потреба визначення їхнього місця в системі органів виконавчої влади. Такі органи були віднесені до ЦОВВ зі спеціальним статусом [7, с. 206-213]. Зокрема, це Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України та Державний комітет телебачення і радіомовлення України, голови яких призначаються на посади та звільняються з посад Президентом України за згодою Верховної Ради України (пункт 24 частини першої статті 85, пункт 14 частини першої 1 статті 106 Конституції України в редакції від 28 червня 1996 року). Слід зазначити, що в минулому робилися спроби вивести ці органи із системи органів виконавчої влади, проте Конституційний Суд України дійшов висновку щодо неконституційності таких законодавчих положень. Так, наприклад, Законом України «Про приватизацію державного майна» в редакції Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про приватизацію майна державних підприємств» від 19 лютого 1997 року встановлювалась підпорядкованість Фонду державного майна України Верховній Раді України. Проте Конституційний Суд України у своєму рішенні від 1 липня 1998 року № 9-рп зазначив, що Фонд державного майна України є органом державної влади із спеціальним статусом,

який підпорядковується Кабінету Міністрів України, та визнав неконституційними положення Закону, якими встановлювалося підпорядкування Фонду Парламенту [8].

Пізніше зарубіжний досвід і потреби нашої практики вказали на потребу наділення Уряду як вищого органу в системі органів виконавчої влади для ефективного виконання своїх функцій повноваженнями щодо самостійного утворення органів виконавчої влади та призначення їх керівників. Для надання такої можливості Кабінету Міністрів були запроваджені урядові органи, які на сьогодні взагалі не належать до центральних органів виконавчої влади, хоч і поширюють свої повноваження на всю територію держави.

Сама ідея запровадження урядових органів була запозичена з практики Великої Британії та скандинавських країн, де надзвичайно ефективною виявилася діяльність так званих «виконавчих агенцій» («executive agencies»), або їх ще називають «Next Step Agencies» [9, с. 66]). Абсолютна більшість цих агенцій створена там для надання адміністративних послуг, наприклад агенція реєстрації прав власності на землю, агенція обліку транспорту тощо. За аналогією урядові органи в Україні утворювалися як вузькоспеціалізовані органи для або здійснення управління, або надання адміністративних послуг, або здійснення контролю. Отже специфікою урядових органів є те, що вони не займаються формуванням державної політики, на відміну від міністерств, а здійснюють лише професійне адміністрування. Така організація надання адміністративних послуг є доволі ефективною, а розмежування політичних та адміністративних функцій робить діяльність цих органів більш стабільною і захищеною від політичних змін.

Конституційні зміни від 8 грудня 2004 року суттєво торкнулися організації виконавчої влади і, на наш погляд, дали можливість по-новому подивитись на систему органів виконавчої влади та законодавчо закріпити її.

Так, концептуально важливими для питання, що розглядається, є зміни щодо підвищення статусу Кабінету Міністрів України та наділення його повноваженнями щодо утворення, реорганізації та ліквідації ЦОВВ, призначення та припинення повноважень міністрів та керівників інших ЦОВВ (пункти 91, 92 статті 116 Конституції України від 28 червня 1996 року із змінами від 8 грудня 2004 року) і, відповідно, позбавлення таких повноважень Президента України. Цими конституційними змінами знімається проблема щодо необхідності введення якихось виконавчих органів, які утворюються Урядом та не є ЦОВВ, що дає можливість чіткого віднесення всіх органів виконавчої влади до конституційно визначених структурних ланок трьох організаційно-правових рівнів. Найбільш раціональним та таким, що адекватно відображає конституційно вживані терміни «центральні органи виконавчої влади», «місцеві органи виконавчої влади», принципом розподілу органів у системі органів виконавчої влади, на нашу думку, є їх класифікація за критерієм територіальних меж їхньої діяльності (компетенції). Фактично ж теоретичне обґрунтування класифікації органів виконавчої влади на центральні та місцеві за критерієм територіального масштабу їхньої діяльності або обсягу їхньої компетенції збігається з підходом, традиційним для радянської правової літератури.

При обранні даного критерію стає можливим, по-перше, віднесення всіх органів виконавчої влади до центральних та місцевих, по-друге, чітке визначення організаційно-правових форм усіх органів виконавчої влади (як ЦОВВ, так і МОВВ) адекватно функціям, покладеним на них.

За такої класифікації втрачає актуальність передбачення «права Кабінету Міністрів України утворювати (так само як і реорганізувати та ліквідувати) і деякі інші органи виконавчої влади, які не належать до категорії ані центральних, ані місцевих органів» (як приклад, наводяться урядові органи) [10, с. 6]. А також немає логічного обґрунтування в подальшому існуванні такого виду ЦОВВ, як сьгоднішні державні комітети [10, с. 8], які не входять до системи жодного міністерства, але спрямовуються і координуються якимсь міністром. Практика показала неефективність цього управлінського інструмента. Зрештою, і пропонувався він у свій час лише на короткий перехідний період, протягом якого система органів виконавчої влади мала бути реорганізована за результатами функціонального аналізу.

Таким чином, пропонується взяти за основу такі визначення основних понять:

1) система органів виконавчої влади – впорядкована відповідно до Конституції і законів України сукупність органів виконавчої влади, яку утворює Кабінет Міністрів України (вищий орган у системі виконавчої влади), центральні органи виконавчої влади та місцеві органи виконавчої влади;

2) центральний орган виконавчої влади – утворений відповідно до Конституції та законів України орган виконавчої влади, компетенція якого у визначеній сфері державного управління поширюється на всю територію держави; центральними органами виконавчої влади є міністерства, урядові органи, органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, що встановлюється Конституцією та законами України;

3) місцевий орган виконавчої влади – утворений відповідно до Конституції та законів України орган виконавчої влади, компетенція якого поширюється на територію окремих адміністративно-територіальних одиниць; місцевими органами виконавчої влади є Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Конституційне визначення Уряду як вищого органу в системі органів виконавчої влади свідчить про те, що неможливо належним чином врегулювати статус Кабінету Міністрів без визначення самої системи органів виконавчої влади. Враховуючи це, вбачається за доцільне викладену концепцію системи органів виконавчої влади закріпити саме в Законі України «Про Кабінет Міністрів України». При цьому для здійснення Урядом свого основного завдання – вироблення та впровадження державної політики – необхідне належне правове регулювання цього процесу, що неможливо зробити без комплексного врегулювання організації, повноважень та порядку діяльності Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади.

Запропонована концепція системи органів виконавчої влади була використана в проекті Закону України «Про Кабінет Міністрів України та центральні

органи виконавчої влади», який вніс глава держави до Верховної Ради України в жовтні 2006 року [11]. У ньому було зроблено доволі вдалу спробу відповідно до нової редакції Конституції України встановити систему органів виконавчої влади та комплексно врегулювати організацію, повноваження та порядок діяльності Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади, наблизити систему виконавчої влади України до європейських стандартів належного урядування шляхом розмежування політичних та адміністративних функцій і посад, проведення інституційного розмежування функцій вироблення політики та адміністрування, введення європейських підходів щодо розмежування напрямів державної політики. При цьому слід зазначити, що, виходячи з Рішення Конституційного Суду України [8], сумнівним у цьому проекті виглядає визначення теперішніх ЦОВВ із спеціальним статусом як державних органів із спеціальним статусом, тобто вилучення їх із системи органів виконавчої влади [11, ст.ст. 1, 43].

На жаль, положення законопроекту «Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади», що його вніс Президент України, не сприйняли парламентарії, а прийнятий Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [12] не лише не вирішує багатьох актуальних проблем правового регулювання системи органів виконавчої влади, а й суперечить ряду положень Конституції України.

Що ж стосується місцевих органів виконавчої влади, то остаточне визначення з підходами до їх реформування та майбутньої організації буде можливе лише після завершення правового врегулювання центральних органів виконавчої влади та визначеності з концепцією розвитку місцевого самоврядування, включаючи адміністративно-територіальну реформу.

Література

1. Аверьянов В.Б. Организация аппарата государственного управления. – К., 1985. – 148 с.
2. Советское административное право / Под. ред. Р.С. Павловского. – К., 1986. – С. 89-92.
3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 // Урядовий кур'єр. – 1998. – № 141-142.
4. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 1998. – 383 с.
5. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 грудня 1999 року № 1572/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – Ст. 2434.
6. Цветков А.М. Місце і роль центральних органів виконавчої влади в системі органів виконавчої влади України // Держава і право: Зб. наук. пр.: Юрид. і політ. науки. – 2002. – № 18. – С. 167-173.
7. Бріт О. Центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. пр. – О., 2005. – Вип. 26. – С. 206-213.
8. Рішення Конституційного Суду України від 1 липня 1998 року № 9-рп у справі щодо приватизації державного майна (див.: пункт 3 мотивувальної частини та пункт 1 резолютивної частини).
9. Галлиган Д., Полянський В., Старилів Ю. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М.: Юристъ, 2002. – 410 с.
10. Проблеми удосконалення організаційно-правового механізму реалізації виконавчої влади в Україні: Наук. доп. / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАНУ, 2006. – 48 с.
11. Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади: Проект Закону України від 27.10.2006 р. № 2335-1 // <http://portal.rada.gov.ua>.
12. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 21 грудня 2006 року № 514-V.