

УДК 342.51(477)

В.А. Бондик

### ДЕЯКІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ УРЯДУ І ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Близько двох з половиною років тому процеси реформування в Україні перейшли в якісно нову стадію. Внесення змін до Основного Закону викликало не лише необхідність переформування значного обсягу вітчизняного законодавства, а й значною мірою вплинуло на світогляд всіх, для кого адміністративне право є важливою складовою повсякденної роботи.

Динаміка конституційної реформи, яка, безумовно, залежить від політичних процесів у державі, не менш залежна і від реформи в адміністративному праві. Як не парадоксально, але епізодичні загострення політичного протистояння саме на українському ґрунті були використані як позитивний фактор для еволюції уявлень про адміністративне право.

Разом з тим негативом такої ситуації є періодичні спроби видати деякі аспекти нормотворчої та правозастосовчої практики за постулати нової доктрини адміністративного права.

Крім того, процес пошуку оптимальних рішень для розвитку держави, який супроводжувався певною хаотичністю, додав нових прихильників ідеї можливого змішування адміністративної реформи та реформи адміністративного права, що може позначитись на якості цих реформ.

На жаль, попри загальну прихильність до демократичних цінностей досить стабільним залишається уявлення про адміністративне право як галузі права, предметом якої є лише регулювання відносин державного управління, пов'язаних, зокрема, зі здійсненням виконавчої влади.

Не заперечуючи тісний взаємозв'язок адміністративного права з діяльністю виконавчої гілки влади і з державним управлінням як вирішальною формою практичної реалізації цієї гілки влади, слід відзначити необхідність поширення сучасного розуміння адміністративного права, яке пов'язане з відносинами, що складаються в процесі забезпечення державою публічних інтересів.

Тому вдосконалення правового статусу, організації та діяльності Кабінету Міністрів України, зокрема шляхом прийняття Верховною Радою України Закону України «Про Кабінет Міністрів України», що повинно сприяти формуванню Уряду як повноцінної інституції, самостійного суб'єкта вироблення державної політики, слід сприймати лише як один із етапів адміністративної реформи, а не її самоціль.

Як відомо, однією з передумов ефективної і злагодженої роботи Уряду є чітко визначений порядок його формування та наявність вагомої підтримки в тих державних інституціях, на які покладаються повноваження щодо призначення його членів. При цьому відсутність політичної волі нерідко нівелює саму досконалу процедуру, а складна система стримувань і противаг, спрямована на

уникнення правового свавілля, може стати предметом довільного тлумачення в залежності від тимчасової кон'юнктури і навіть правовим обґрунтуванням такого свавілля.

Наприклад, зважаючи на закладений у Конституції України дуалізм щодо формування Уряду (окрім Верховної Ради України, частину його членів призначає Президент України), дотримання в діяльності Кабінету Міністрів принципів колегіальності та солідарної відповідальності може бути під загрозою в залежності від політичної складової державного процесу.

З метою відвернути такі ризики, на законодавчому рівні встановлені гарантії призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України та деяких членів Кабінету Міністрів України.

Так, згідно з частиною третьою статті 8 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», у разі невнесення Президентом України до Верховної Ради України подання про призначення на посаду Прем'єр-міністра України у строк, визначений Конституцією України, подання про призначення на зазначену посаду вносить до Верховної Ради України коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України. Рішення коаліції про внесення до Верховної Ради України подання про призначення Прем'єр-міністра України приймається на загальних зборах коаліції та підписується керівниками депутатських фракцій, що входять до складу коаліції. Подання про призначення Прем'єр-міністра України підписується керівниками депутатських фракцій, що входять до складу коаліції, та оголошується на пленарному засіданні Верховної Ради України особою, уповноваженою рішенням коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Схожий порядок призначення Міністра оборони та Міністра закордонних справ передбачено частиною третьою статті 9 зазначеного Закону.

Слід зазначити, що практика призначення членів уряду і парламентом, і главою держави є особливістю не лише України. Проте в разі виникнення політичного протистояння така ускладнена процедура може в результаті негативно позначитися на здатності Уряду ефективно реалізувати внутрішню і зовнішню державну політику.

Таким чином, актуальним питанням адміністративного права є дослідження, що стосувалися б оптимального порядку формування Кабінету Міністрів, можливого для реалізації навіть у складних політичних умовах.

Загальні засади проведення реформування міністерств та інших центральних органів виконавчої влади передбачають, що таке реформування повинно бути спрямоване передусім на уточнення та зміну функцій центральних органів виконавчої влади, перегляд їхнього статусу і кількісного складу, забезпечення провідної ролі міністерств як головних суб'єктів розроблення та реалізації урядової політики в тій чи іншій сфері, підвищення ролі міністрів як політичних діячів (політиків) і чітке розмежування політичного та адміністративного керівництва в міністерствах.

Слід зазначити, що ні Конституція України, ані Закон України «Про Кабінет Міністрів України» не дають чіткої відповіді стосовно видового складу центральних

органів виконавчої влади, використовуючи в кількох випадках загальну формулу «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» (частина п'ята статті 114, частина третя статті 117 Конституції України; частина друга статті 1, абзац п'ятий пункту 1 та абзац п'ятий пункту 6 частини першої статті 21, стаття 23, частина восьма статті 25, частина шоста статті 31, пункт 3 частини першої статті 45, пункт 2, абзац другий пункту 5 та пункт 7 статті 46, пункт 2 частини першої статті 47, частина друга статті 54 зазначеного Закону).

Саме така класифікація центральних органів виконавчої влади: «міністерства» та «інші центральні органи виконавчої влади» була покладена в основу законопроекту про центральні органи виконавчої влади, підготовленого Міністерством юстиції.

Підставою такого поділу є вищий статус міністерства порівняно з іншими центральними органами виконавчої влади, оскільки міністерство є «продовженням Уряду» та основним центром вироблення державної політики в певному секторі державного управління. Міністр як член Уряду несе солідарну відповідальність за результати діяльності Кабінету Міністрів України як колегіального органу виконавчої влади та особисту політичну відповідальність за стан справ у дорученій йому сфері.

Тому призначенням міністерства як основної ланки в системі центральних органів виконавчої влади є:

- прогнозування розвитку та вироблення пропозицій щодо формування державної політики у відповідному секторі державного управління;
- реалізація державної політики у відповідному секторі державного управління, спрямованої на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
- підготовка політичних пропозицій, концепцій проектів законів, проектів законів, проектів актів Уряду;
- здійснення нормативно-правового регулювання в межах, визначених законом;
- організація виконання загальнодержавних програм;
- координація і спрямування діяльності інших органів виконавчої влади;
- здійснення моніторингу та контролю за виконанням законодавства та ефективністю реалізації державної політики.

Відповідно, міністр наділений певним обсягом повноважень, відмінним від повноважень керівника іншого центрального органу виконавчої влади, зокрема щодо спрямування і координації діяльності інших центральних органів виконавчої влади у відповідній сфері державного управління.

Що стосується класифікації інших центральних органів виконавчої влади, слід зазначити таке.

На сьогодні центральні органи виконавчої влади, керівники яких не входять до складу Уряду, поділяються на державні комітети і прирівняні до них за статусом центральні органи виконавчої влади та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Підготовленим Міністерством юстиції законопроектом про центральні органи виконавчої влади пропонується залишити таку класифікацію інших центральних органів виконавчої влади.

Разом з тим існують різні бачення та підходи щодо наділення того чи іншого центрального органу виконавчої влади спеціальним статусом.

Як засвідчила практика, спеціальний статус значної кількості центральних органів виконавчої влади не наповнений реальним змістом, визначені законодавством повноваження Кабінету Міністрів щодо вирішення їх основних установчих і кадрових питань є такими самими, як і стосовно інших державних комітетів. Відтак спеціальний статус більшості центральних органів виконавчої влади потребує перегляду.

На нашу думку, окремої уваги заслуговують лише центральні органи виконавчої влади, порядок призначення та звільнення керівників яких виокремлено в Конституції України (Фонд державного майна України, Служба безпеки України, Антимонопольний комітет України), та ті, які створені для регулювання ринків природних монополій, суміжних та інших ринків і діють за колегіальним принципом (Національна комісія регулювання електроенергетики, Національна комісія з питань регулювання зв'язку, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку). Особливості відносин Кабінету Міністрів України з такими органами визначаються окремими законами України.

Тому в законопроекті про центральні органи виконавчої влади передбачено, що центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом утворюються відповідно до Конституції та законів України для виконання спеціальних завдань та функцій, передбачених окремими законами, та класифіковано їх на 2 групи:

— центральні органи виконавчої влади, функціонування яких передбачено Конституцією України;

— колегіальні центральні органи виконавчої влади, які у своїй діяльності керуються принципами незалежності та колегіальності у прийнятті рішень та основним завданням яких є регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, суміжних та інших ринків.

У процесі практичної роботи, пов'язаної з утворенням міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, потребує чіткого законодавчого врегулювання питання щодо визначення організаційно-правової форми центральних органів виконавчої влади. На сьогодні центральні органи виконавчої влади створюються та діють у формі адміністрації, комітету, управління, комісії, служби, агентства, департаменту, фонду, інституту. Проте чіткого критерію утворення центрального органу виконавчої влади в тій чи іншій організаційно-правовій формі немає.

Аналіз виконуваних діючими центральними органами виконавчої влади завдань та функцій засвідчив, що органи з однаковою організаційно-правовою формою виконують різні за своєю природою функції.

Тому актуальним є питання перегляду структури центральних органів виконавчої влади, її упорядкування, визначення місця кожного окремого центрального органу виконавчої влади у вертикалі органів виконавчої влади.

У цілому, позитивним аспектом адміністративної реформи є правова і законодавча тенденція до більш чіткої структурованості системи органів виконавчої

влади, взаємозв'язки в якій відзначаються вертикальною побудовою, ієрархічністю та централізованістю.

Розвиток у цьому напрямі став можливим у зв'язку з прийняттям згаданих конституційних змін, які забезпечили виокремлення органів виконавчої влади з відповідної квазісистеми, очолюваної відповідно до попередньої редакції Конституції України главою держави.

Не заперечуючи той факт, що успішний генезис центральної і місцевої ланки органів виконавчої влади став можливий внаслідок бажання Президентів України посилити свої позиції на всіх територіальних рівнях, сьогодні слід констатувати перехід до якісно нового етапу, викликаного зміною форми державного правління.

Тому закономірно, що вихід системи виконавчої влади з-під опіки глави держави після тривалого періоду її повної підконтрольності знаменується певною реакційністю і правовою традицією, і нормативно-правового забезпечення відповідних взаємозв'язків, що, проте, ґрунтується на реаліях вже вчорашнього дня.

Сучасні законодавчі умови, залишаючи Кабінет Міністрів відповідальним перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольним і підзвітним Верховній Раді України, дозволяють більш повно реалізувати принцип поділу державної влади. Мабуть, насамперед, це стало можливим у зв'язку з розширенням повноважень Кабінету Міністрів щодо реалізації власної кадрової політики.

Так, частинами третьою та четвертою статті 23 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» передбачено, що питання діяльності міністерств у Кабінеті Міністрів України представляють відповідні міністри, а питання діяльності інших центральних органів виконавчої влади – члени Кабінету Міністрів України, до сфери спрямування і координації яких належать ці органи.

Цією самою статтею Закону, у розвиток положень пункту 92 статті 116 Конституції України, врегульовано порядок призначення керівників центральних органів виконавчої влади, а також членів колегіальних центральних органів виконавчої влади, що не входять до складу Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів, перших заступників і заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади шляхом покладання таких повноважень на Кабінет Міністрів. Рішення Уряду з цих питань приймаються за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій міністрів, членів Кабінету Міністрів України, до сфери спрямування і координації яких належать центральні органи виконавчої влади.

Таке розширення повноважень Кабінету Міністрів дозволить у стислі строки оптимізувати підсистему центральних органів виконавчої влади, яка ще характеризується певною розпорошеністю, невизначеністю правового статусу окремих її складових, утворенням у складі центральних органів виконавчої влади систем нижчого рівня, підпорядкованих безпосередньо Кабінету Міністрів, тощо.

Подальшого розвитку набуває механізм спрямування і координації центральних органів виконавчої влади через міністрів. На сьогодні цей механізм уніфіковано в Порядку спрямування і координації діяльності центральних

органів виконавчої влади через відповідних міністрів, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 року № 965. Проте закріплений зазначеним документом порядок не може бути застосованим до всіх центральних органів виконавчої влади.

Так, особливого порядку спрямування і координації потребують колегіальні центральні органи виконавчої влади, які мають спеціальний статус, що впливає з характеру їхньої діяльності (здійснюють діяльність, яка підпадає під поняття «природні монополії»), порядку їх утворення та прийняття ними рішень.

Проблема чіткого визначення ролі держави в регулюванні діяльності природних монополій спричинена необхідністю подолати практику прямого втручання Кабінету Міністрів України в їхню діяльність.

На сьогодні досягнуто певних успіхів у реформуванні зазначених органів: вони визнаються окремою специфічною ланкою державного управління, вдосконалюється порядок утворення та функціонування таких органів (так, зокрема, при затвердженні положень про відповідні органи вносяться зміни в закони, що врегульовують їхню діяльність), намагання забезпечення паритетного представництва в їх складі всіх зацікавлених сторін – держави, споживачів та виробників.

Отже, сьогодні постає потреба в розробленні та уніфікації окремого механізму спрямування і координації зазначених органів. Вбачається, що спрямування і координація колегіальних центральних органів виконавчої влади здійснюватиметься через відповідних віце-прем'єр-міністрів та носитиме «полегшений» характер порівняно з механізмом спрямування і координації інших центральних органів виконавчої влади.

Відповідна ідея щодо спрямування і координації інших центральних органів виконавчої влади через одного з членів Уряду пронизує законопроект про центральні органи виконавчої влади.

Так, член Уряду здійснює спрямування і координацію діяльності центрального органу виконавчої влади шляхом:

1) формування державної політики у відповідній сфері та здійснення контролю за її реалізацією;

2) внесення на розгляд Кабінету Міністрів України розроблених центральним органом виконавчої влади проектів нормативно-правових актів;

3) погодження проектів нормативно-правових актів відповідного центрального органу виконавчої влади;

4) визначення порядку обміну інформацією між міністерством та відповідним центральним органом виконавчої влади;

5) затвердження структури відповідного центрального органу виконавчої влади;

6) внесення пропозицій Прем'єр-міністрові України щодо призначення на посаду та звільнення з посади Кабінетом Міністрів України керівника відповідного центрального органу виконавчої влади та за поданням зазначених керівників – їх заступників;

7) погодження призначення на посаду та звільнення з посади керівників самостійних структурних підрозділів центрального органу виконавчої влади;



8) установлення порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників територіальних органів (у разі їх утворення) відповідного центрального органу виконавчої влади.

Законопроектом передбачається, що між міністерствами розподіляються всі питання державної політики, відповідальність за які покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України, за винятком віднесених до компетенції членів Кабінету Міністрів України, які не очолюють міністерств, та центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом, які здійснюють державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, суміжних та інших ринків.

Це застереження виникло у зв'язку з тим, що до діяльності центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом не може бути застосований існуючий порядок спрямування і координації, що обумовлено особливістю їхнього статусу, відповідно до порядку діяльності.

Так, нормативно-правові акти колегіального центрального органу виконавчої влади, який регулює діяльність природних монополій, не можуть погоджуватись з членом Уряду, оскільки це нівелює принцип незалежності у прийнятті рішень, закріплений у Законі України «Про природні монополії».

Порядок утворення територіальних органів та призначення їх керівників, наприклад Антимонопольного комітету, визначений у Законі України «Про Антимонопольний комітет України».

Отже, відповідні особливості діяльності центральних органів виконавчої влади вказують на необхідність запровадження окремого порядку спрямування і координації центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом, який би не порушував їхні основні принципи та засади діяльності. Наприклад, порядок спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через віце-прем'єр-міністрів.

З метою розмежування функцій вироблення та реалізації державної політики з функціями поточного адміністрування, тобто управління окремими підгалузями в межах відповідних секторів державного управління, здійснення контролю-наглядових та дозвільно-реєстраційних функцій, у минулому було запроваджено такий вид органів виконавчої влади, як урядові установи й організації (пункт 4 глави 2 розділу II Концепції адміністративної реформи), названі в подальшому урядовими органами державного управління.

Така сама ідея щодо розмежування виконання міністерством політичних функцій та здійснення поточного адміністрування закладена й у Законі України «Про Кабінет Міністрів України», за яким для здійснення функцій управління окремими підгалузями, виконання контролю-наглядових, реєстраційно-дозвільних функцій у міністерствах створюються служби, інспекції, агентства (пункти 5, 6 частини першої статті 47 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

Питанням є подальше функціонування урядових органів державного управління, створення яких не передбачене Законом України «Про Кабінет Міністрів України».

Так, на сьогодні законопроектом про центральні органи виконавчої влади передбачається, що у складі міністерства для реалізації державної політики у відповідній підгалузі або сфері діяльності міністерства можуть утворюватися окремі структурні підрозділи – служби, інспекції, агентства (виконавчі агенції).

З питань реалізації власних повноважень служби, інспекції, агентства виступають суб'єктами публічно-правових відносин та наділяються правом приймати відповідні рішення. Виконавчі агенції можуть створюватися з правами юридичної особи.

На сьогодні законодавство має приклади створення у складі юридичних осіб структурних підрозділів з правами юридичної особи. Наприклад, відповідно до частини першої статті 30 Закону України «Про вищу освіту» структурні підрозділи вищого навчального закладу створюються відповідно до законодавства. Структурні підрозділи можуть мати окремі права юридичної особи.

Таким чином, враховуючи, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади є юридичними особами публічного права, порядок утворення та правовий статус яких встановлюються Конституцією України та законом, питання надання прав юридичної особи структурним підрозділам органу виконавчої влади може бути вирішене в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади».

З метою врегулювання статусу служб, інспекцій, агентств, у проекті виділяються основні критерії, за якими утворюватимуться ці органи, виходячи з класифікації здійснюваних функцій, а саме:

служба – окремий структурний підрозділ у складі міністерства, який утворюється для здійснення функцій керівництва окремими галузями (підгалузями) в межах відповідних секторів державного управління;

інспекція – окремий структурний підрозділ у складі міністерства, який утворюється для здійснення контрольно-наглядових функцій;

агентство – окремий структурний підрозділ у складі міністерства, який утворюється для надання реєстраційно-дозвільних та інших адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, у тому числі на платних засадах.

Запропонована класифікація передбачає, що ці органи мають бути вузькоспеціалізованими, а також дозволяє уникнути невизначеності їх функціональної спрямованості. Запровадження такого підходу дозволить забезпечити реформування тих урядових органів, які на сьогоднішній день здійснюють всі три функції одночасно.

Законопроектом передбачається також можливість утворення територіальних підрозділів служб, інспекцій, агентств у складі територіальних органів відповідних міністерств. Відповідне рішення щодо утворення територіальних підрозділів виконавчих агенцій приймає міністр.

Також пропонується закріпити повноваження міністра скасовувати рішення, прийняті службами, інспекціями, агентствами з порушенням норм законодавства.

Разом з тим, що виконавчі агенції перебувають у безпосередньому підпорядкуванні міністру, існує необхідність забезпечення достатнього рівня автоном-



ності названих органів, зокрема шляхом конкурсного відбору кандидатур на посади керівників служб, інспекцій, агентств.

Така конкурсна процедура повинна бути відкритою. Тому проектом пропонується до складу конкурсної комісії залучати різних представників сфери адміністрування цих органів (представників громадськості, незалежних експертів тощо). Важливо також зазначити, що вплив міністра на ці органи має обмежуватися, зокрема, повноваженнями нормативного регулювання з питань їхньої діяльності, участі у формуванні бюджету цих органів, контролю за їхньою діяльністю (через отримання звітної та іншої інформації).

УДК 351.74(477)

*Х.П. Ярмакі*

### **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ В ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

У будь-якій правовій демократичній державі найвищу соціальну цінність становлять права і свободи людини, які закріплюються в міжнародно-правових актах та конституціях конкретних держав. Так, у статті 2 Загальної декларації прав людини проголошується: «Кожній людині надаються всі права і свободи незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного, соціального чи посадового становища, майнового або іншого стану» [2].

В Україні права і свободи людини та громадянина закріплюються в Основному Законі держави – Конституції України, прийнятій 28 червня 1996 року. Положення, закріплене в статті 3 Конституції України, визначає, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [1]. Саме на забезпечення і повну реалізацію цих прав має бути спрямована вся державна діяльність, і насамперед діяльність у правоохоронній сфері.

На забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, запобігання правопорушенням та їх припинення, розкриття та розслідування злочинів спрямована діяльність міліції України.

Здійснюючи правоохоронну діяльність, співробітники міліції з метою виконання завдань, що визначені статтею 2 Закону України «Про міліцію» [3], уповноважені вживати широкий комплекс адміністративно-правових заходів – від зауваження правопорушнику до застосування вогнепальної зброї з метою припинення злочину.

У той самий час при вживанні заходів адміністративного примусу працівниками міліції трапляються випадки порушення ними прав і свобод громадян, законності, що є неприпустимим у демократичній, правовій державі.