УДК 342.25

Н. В. ГУДИМА

ПРОБЛЕМА СТАТУСУ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У РЕФОРМУВАННІ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

***Р**озглянуто неефективність системи виконавчої влади в Україні, яка значною мірою обумовлюється саме недоліками правових норм щодо визначення статусу як самої системи органів виконавчої влади, так і їх підпорядкування. Розроблено пропозиції щодо вдосконалення організаційно-правових засад функціонування системи центральних органів виконавчої влади, визначено підходи до оцінки організаційно-правових засад діяльності органів державного управління в сучасних умовах державотворення в Україні.*

***T**he inefficiency of the executive power system in Ukraine which is mostly stipulated by the shortcomings of the legal norms with regard to both the status of the executive power system and the their subordination has been analyzed in the Paper. The proposals on improvement of the organizational and legal principles for the central executive authorities functioning have been elaborated as well as defined the approaches to the assessment of the public administration authorities activity in terms of the Ukrainian State-building.*

Ключові слова: центральні органи влади, реформування, організаційно-правові засади.

Починаючи від набуття Україною незалежності, у державі тривають пошуки ефективної моделі системи та структури органів державного управління – від трансформації тієї системи, що дісталася державі у спадок від радянських часів, до створення нової, побудованої у відповідності до потреб нового демократичного суспільства. Однак навіть майже через два десятки років цих процесів система органів державного управління в Україні залишається відірваною від народу, неефективною і такою, що не відповідає достатньою мірою його інтересам. При цьому, в ході політичних перетворень, що об'єктивно обумовлюють проблеми розподілу владних повноважень, постійно виникають питання щодо віднесення тих, чи інших органів державного управління до сфери відповідного підпорядкування, зокрема щодо тієї чи іншої гілки державної влади. У той же час, виходячи з обраного курсу на побудову в нашій країні правової держави, що закріплено положеннями Основного Закону, першочерговою залишається проблема вдосконалення чинного законодавства щодо діяльності системи владних органів в Україні.

Актуальність дослідження полягає в необхідності визначення підходів до оцінки організаційно-правових засад діяльності органів державного управління в сучасних умовах державотворення в Україні.

Метою даного дослідження є уточнення нормативно-правового визначення взаємозв'язків окремих державних органів у системі центральних органів державного управління.

Завданням дослідження вбачається вироблення пропозицій щодо вдосконалення організаційно-правових засад функціонування системи центральних органів виконавчої влади в Україні.

Формування та становлення системи органів державного управління в Україні впродовж усього недовгого періоду незалежності нашої держави відбувається в невід'ємному зв'язку з процесом і результатами соціально-економічних перетворень, що відбуваються в суспільстві. При цьому, трансформація цих органів з радянської системи управління в систему демократичної держави відбувається на правовій основі нової системи законодавства.

Відповідно до ст. 8 Конституції України, в державі визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу, при цьому її норми є нормами прямої дії [1].

Статтею 19 Основного Закону держави закріплено положення про те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Повноваження Уряду щодо здійснення державного управління закріплено ст. 120 Конституції України, яка проголошує, що організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України.

При цьому, незважаючи на те, що за часів незалежності України прийнято достатню кількість актів законодавства, що покликані регулювати діяльність тих чи інших органів державного управління, сама їх система досі залишається недостатньо відкритою для суспільства та непрозорою, що, у свою чергу, не сприяє її належному впорядкуванню згідно з покладеними на неї завданнями та, відповідно, ефективності її роботи.

Заходи, спрямовані на вдосконалення системи центральних і місцевих органів виконавчої влади, вживаються в Україні впродовж уже майже двох десятиліть, проте реальні їх результати досі не можна назвати ефективними. Значною мірою недостатність цих заходів пояснюється проблемами становлення політичної системи нової української держави в ході соціально-економічних перетворень і загальної демократизації суспільства. Зрозуміло, що в нинішніх умовах суспільно-політичних перетворень, недостатньої визначеності вертикалі державної влади та відповідного розмежування державновладних повноважень, забезпечення дотримання адекватності системи органів державного управління саме політичній моделі державної влади в країні залишається проблематичним.

Відомо, що державне управління суспільством – це, в першу чергу, реалізація схвалених законодавчим органом законодавчих актів. У цій площині самостійного значення набуває політичне завдання здійснення правової реформи, спрямованої на якісне перетворення успадкованої від колишнього СРСР правової системи, формування, насамперед, національної системи права, створення сучасного

законодавства як юридичної основи публічної влади і державного управління, особливо за умов історичного перехідного періоду [11]. Відповідно, недостатня визначеність політичного розподілу владних повноважень стримує проведення в державі правової реформи як важливої передумови якісних перетворень у системі державного управління і, фактично, основи здійснення реформи адміністративної, що була розпочата ще в 1998 р., хоча в подальшому і залишилася незавершеною.

У той же час, виходячи з досвіду трансформації та еволюційного удосконалення вітчизняної системи органів виконавчої влади, можна визначити окремі із загальних недоліків цих заходів, пов'язані саме з недостатністю правового врегулювання системи органів державного управління. Зокрема, одним з чинників, що перешкоджають упорядкуванню управлінських відносин усередині системи органів державного управління в Україні, можна назвати проблему статусу цих органів.

У науковій літературі під поняттям статус (лат. status – становище) розуміється правове становище (сукупність прав та обов'язків) фізичної або юридичної особи [13]. Стосовно органів державного управління в Україні це поняття в системі нормативно-правових актів використовується достатньо широко. Наприклад, поняття "статусу" використовується під час виконання обов'язків, прав і повноважень як окремих органів державного управління, так і відповідних посадових осіб, щодо яких законами або нормативно-правовим актами такі обов'язки, права і повноваження визначаються. Зокрема, в системі центральних органів виконавчої влади функціонує низка органів, яким надано спеціальний статус, що передбачає певний рівень їх повноважень. У той же час, проблема статусу органів державного управління, на наш погляд, є ширшою, і полягає в необхідності визначення місця і ролі кожного такого органу в загальній їх системі, віднесення цих органів до певних рівнів державного управління та визначення підпорядкованості і відповідальності.

Зокрема, в системі органів державної влади в Україні функціонують органи державного управління, статус яких у частині віднесення до певної, визначеної основним законом гілки влади, викликає певні запитання і суперечки. У першу чергу, це стосується саме конституційних органів державної влади, тобто тих, функціональні напрями діяльності яких безпосередньо визначаються Конституцією України, і щодо яких саме Основним Законом держави закріплено порядок призначення керівних осіб. Згідно з Конституцією України, до таких органів державного управління віднесено, зокрема, Антимонопольний комітет України, Державний комітет телебачення та радіомовлення України, Фонд державного майна України. Крім того, за відповідні напрями діяльності в Україні несуть відповідальність такі органи державного управління, як Служба безпеки України, Управління державної охорони, Державна комісії з цінних паперів та фондового ринку тощо, статус яких, незважаючи на його визначення актами законодавства, також викликає певні суперечності.

Безумовно, питання тлумачення положень основного закону в частині визначення та конкретизації статусу та приналежності цих органів державного управління до певної гілки державної влади є компетенцією Конституційного суду України. У той же час, на нашу думку, є доцільним розглянути окремі організаційно-правові аспекти, пово :'язані з цією проблемою, оскільки вона не обмежується

лише питаннями функціонування конституційних органів державного управління, а стосується всієї структури цих органів у цілому.

Згідно зі ст. 6 Конституції України, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. При цьому, Основний Закон не містить інших визначень державної влади щодо будь-яких державних органів. Також, у Конституції України та чинних законах України термінологічні визначення "законодавча влада", "виконавча влада" та "судова влада" відсутні. Відповідно, на сьогодні, наявним є лише нормативне визначення "виконавчої влади", надане в Указі Президента України "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні", згідно з яким "виконавча влада – це одна з трьох гілок державної влади, яка відповідно до конституційного принципу поділу державної влади покликана розробляти і втілювати державну політику щодо забезпечення виконання законів, управління сферами суспільного життя, насамперед державним сектором економіки. У відносинах із законодавчою і судовою владою вона користується певною самостійністю [5]".

У той же час, органи законодавчої, виконавчої та судової влади, відповідно до ст. 19 Конституції України, здійснюють свої повноваження в установлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Таким чином, можна стверджувати, що зміст законодавчої, виконавчої та судової влад спеціального законодавчого визначення не потребує. А віднесення органів державного управління до тієї чи іншої гілки державної влади відбувається за функціональним призначенням відповідно до дефініційного значення цих гілок за загальноприйнятим їх розумінням. Тобто, виходячи з визначених відповідними законами головних завдань, обов'язків і повноважень таких органів щодо здійснення функцій державного управління із забезпечення дотримання суб'єктами господарської діяльності актів законодавства, а не функцій прийняття цих актів або виконання повноважень із судочинства, формально можна віднести їх лише до виконавчої гілки державної влади.

Слід зазначити при цьому, що не викликає жодних питань належність до конкретної гілки державної влади такого органу, як Рахункова палата, оскільки конституційне визначення її діяльності щодо здійснення контролю за надходженням коштів до державного бюджету та їх використанням від імені Верховної Ради України є чітким, конкретним і однозначним в частині підпорядкування, підзвітності та підконтрольності.

Функціональні напрями діяльності зазначених вище органів державного управління закріплені у відповідних законах. Винятком можна вважати лише Фонд державного майна України, Тимчасове положення про який затверджене постановою Верховної Ради України [4], а також Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, положення якої саме як центрального органу державної виконавчої влади [6] було затверджено ще Президентом України, а після набуття чинності з січня 2006 р. новою редакцією Конституції України не було переглянуто Урядом. Так само не було вжито Кабінетом Міністрів України кроків щодо приведення до вимог нової редакції Основного Закону і затвердженого Президентом

України Положення про Державний комітет інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України [7].

Проте і в цьому випадку, на нашу думку, мова може йти не про віднесення його до тої чи іншої гілки державної влади, а виключно про уточнення і конкретизацію питань щодо його підпорядкування та виконання керівних вказівок вищого органу відповідної гілки державної влади. При цьому необхідно зважити на те, що розгляд зазначеного питання доцільно здійснювати, виходячи саме з визначення місця кожного конкретного державного органу у вітчизняній системі державного управління.

Як відомо, управління є, насамперед, організацією діяльності з координації, об'єднання в систему спеціалізованих зусиль групи людей [12]. Системою ж, як відомо, прийнято називати деяку сукупність елементів, що виступає в певному відношенні як щось ціле, яке не зводиться до простої суми властивостей цих елементів. Згідно з положеннями сучасної теорії систем, саме взаємозв'язки між елементами системи значною мірою визначають її властивості, а отже, і ефективність її роботи. К. Сорока зазначає, що між елементами системи існують суттєві зв'язки чи властивості, які за силою зв'язку перевищують зв'язки між елементами системи та елементами, які не входять до системи. Під суттєвими зв'язками розуміють такі, які закономірно з необхідністю визначають інтегровані властивості системи. Ці суттєві зв'язки визначають систему, відділяючи її від простої сукупності (конгломерату), і виділяють її з навколишнього середовища у вигляді цілісного об'єкта [2].

Таким чином, як бачимо, саме визначення взаємозв'язків між органами державної влади в системі органів державного управління, тобто нормативне закріплення їх статусу як положення в цій системі з установленням підпорядкованості та повноважень по відношенню до інших владних органів є однією з найбільш суттєвих умов ефективності функціонування цієї системи.

У той же час, саме механізми здійснення керівництва органами, які виконують виконавчі функції, на сьогодні у вітчизняному законодавстві є недосконалими і недостатніми. У першу чергу, це стосується, на нашу думку, актів законодавства, що регулюють діяльність органів виконавчої влади, а саме: Закону України "Про Кабінет Міністрів України".

На жаль, навіть за всієї довготривалої підготовки цього закону, в ньому не були чітко і однозначно прописані механізми керівництва такими органами, як, зокрема, Антимонопольний комітет України, а також низка інших. Зокрема, цим законом встановлено, що Кабінет Міністрів України сприяє розвитку підприємництва на засадах рівності перед законом усіх форм власності та соціальній спрямованості національної економіки, здійснює заходи щодо демонополізації та антимонопольного регулювання економіки, розвитку конкуренції та ринкової інфраструктури [3]. Однак, яким чином Уряд зможе реалізовувати цю функцію, якими важелями впливати на дії цього органу, якщо, згідно із законодавством, Антимонопольний комітет України, який ще в 2003 р. було фактично виведено із системи центральних органів виконавчої влади, є підконтрольним Президенту України та підзвітним Верховній Раді України [8], не встановлено.

Також, до сьогодні законодавчо не визначено систему і структуру інших центральних органів виконавчої влади, питання їх взаємодії та підпорядкування, як це

було зроблено Указом Президентом України у 1999 р., ще до внесення змін до Конституції України, коли виконавча гілка державної влади перебувала в його віданні і підпорядкуванні. Незважаючи на те, що статтею 6 Конституції України встановлено, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження в установлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України [1], зазначена норма Основного Закону держави на сьогодні фактично реалізована лише частково.

Так, Верховною Радою України прийнято низку актів законодавства щодо діяльності окремих центральних органів державного управління, проте поза межами чинних законів залишаються, власне, міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, урядові органи державного управління, а також інші органи виконавчої влади, діяльність яких на сьогодні регламентується нормативними актами уряду. Проте критерії надання центральним органам виконавчої влади певного статусу, який визначає їх місце в самій системі цих органів, їх підпорядкованість та, відповідно, обсяг управлінських повноважень і відповідальності не визначено ні законом, ні урядовими нормативно-правовими актами. Так само, жодним актом законодавства не визначено поняття спеціального статусу, яким користуються окремі центральні органи виконавчої влади. У той же час зазначена дефініція є підставою для застосування в діяльності цих органів інших норм законодавства, таких як соціальні гарантії, в тому числі, і для визначення умов оплати праці співробітників, що їх визначає Кабінет Міністрів України.

Це призводить до того, що на сьогодні в системі центральних органів виконавчої влади функціонує 20 міністерств, 18 державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади, статус яких прирівнюється до державного комітету, 28 центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, до яких віднесено державні комітети, агентства, адміністрації, головні управління та управління, комісії, служби фонди тощо, 16 державних департаментів, 13 інспекцій, а також значна кількість інших органів державного управління. При цьому, статус цих органів чітко і однозначно законом не визначено. Існують лише розрізнені нормативно-правові акти як Кабінету Міністрів України, так і в окремих випадках Президента України щодо затвердження положень про ці органи з визначенням їх головних завдань, функціональних обов'язків і повноважень. Проте системи взаємодії, підпорядкування, звітування за результати виконаних обов'язків, а також відповідальності на сьогоднішній день у державі не існує.

Слід згадати, що в 1998 р., зважаючи на необхідність упорядкування системи та структури центральних органів виконавчої влади, Президентом України було започатковано заходи з проведення в Україні адміністративної реформи. Наступного, 1999 р. Президентом України було видано два Укази щодо впорядкування зазначених питань, зокрема затверджено систему центральних органів виконавчої влади. Цими нормативно-правовими актами, виходячи з необхідності впорядкування системи центральних органів виконавчої влади та відсутності відповідного законодавчого регулювання, з метою поетапного здійснення адміністративної реформи в Україні було визначено не тільки компоненти системи центральних органів державного управління від вищого органу, яким є Кабінет Міністрів України, до урядових органів державного управління, але й

систему їх підпорядкованості. У тому числі було чітко встановлено місце центральних органів виконавчої влади, тобто міністерств, державних комітетів та інших у загальній їх системі відповідно до статусу. Крім того, було надано визначення центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, згідно з яким, центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватися спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань [9]. Також було затверджено існуючу на той час структуру центральних органів виконавчої влади згідно із затвердженою попереднім Указом Президента України їх системою [10].

Однак після набуття з 1 січня 2006 р. чинності змін, що були внесені до Конституції України, президентсько-парламентська форма правління в державі поступилася парламентсько-президентській. Відповідно, обов'язки та повноваження щодо побудови системи органів державного управління, і у першу чергу виконавчої влади, відійшли до компетенції Верховної Ради України та Уряду. Проте до сьогодні ця система не реформована відповідно до нового розподілу обов'язків і повноважень вищих органів державної влади.

Усе це, на нашу думку, не сприяє ефективній роботі органів виконавчої влади, їх узгодженості в діях, оскільки обумовлює певною мірою безвідповідальність за результати своєї роботи. Водночас, саме правова норма відповідальності розглядається в теорії права як один з наріжних каменів упорядкування адміністративної діяльності.

Відповідальність пов'язана з принципом еквівалентності у взаємодії між суб'єктами управління в тому випадку, якщо діяльність одного з них завдає збитків інтересам іншого (наприклад, недосконалі управлінські рішення, неякісне виконання роботи). Забезпечуючи дію механізму виконання прав та обов'язків, відповідальність є основою існування всієї структури управлінських відносин. Отже, відсутність правової норми відповідальності на певній стадії та в певному секторі здійснення виконавчої влади призводить до неможливості ефективного функціонування всієї її системи.

Виходячи з наведеного, можна зробити висновок, що неефективність до цього часу системи виконавчої влади в Україні значною мірою обумовлюється саме недоліками правових норм щодо визначення статусу як самої системи органів виконавчої влади, так і їх підпорядкування, відповідальності, а також механізмів координації діяльності. Відсутність правового закріплення зазначених норм у відповідному акті законодавства фактично унеможливлює формування та побудову логічної, взаємопов'язаної та, відповідно, ефективної системи органів державного управління, стримує її подальший розвиток і удосконалення.

Для усунення цих недоліків необхідне чітке законодавче визначення системи органів виконавчої влади, їх структури, статусу та підпорядкованості. Вирішення цієї проблеми шляхом розробки і прийняття відповідного окремого закону спроможне надати лише часткові результати, оскільки необхідним є внесення комплексних змін у цілу низку законів щодо діяльності відповідних центральних органів виконавчої влади. Тому остаточне її врегулювання вбачається можливим

шляхом проведення в Україні комплексної адміністративної реформи на основі правової реформи, про необхідність чого наголошується впродовж усіх років незалежності нашої держави.

Водночас комплексний підхід до реформування системи органів державного управління, з метою побудови ефективної та дієздатної її моделі, повинен базуватися на чіткій правовій вертикалі, маючи в основі фундаментальний законодавчий акт про центральні органи виконавчої влади з визначенням та відповідною градацією статусу цих органів, обов'язків та повноважень у взаємовідносинах між ними.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К., 1996. – 80 с.

2. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 16 травня 2008 р. № 279-VI // ВВР України. – 2008. – № 25. – Ст. 241.

3. Про внесення змін до деяких законів України з питань захисту економічної конкуренції : Закон України від 20 листопада 2003 р. № 1294-IV // ВВР України. – 2004. – № 13. – Ст. 181.

4. Про Тимчасове положення про Фонд державного майна України : постанова Верховної Ради України від 7 липня 1992 р. № 2558-XII // ВВР України. – 1992. – № 39. – Ст. 581.

5. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 21. – Ст. 943.

6. Про Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку : Указ Президента України від 12 червня 1995 р. № 446/95 // Уряд. кур'єр. – 1995. – № 90.

7. Про Державний комітет інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України : Указ Президента України від 25 липня 2000 р. № 919/2000 // Уряд. кур'єр. – 2000. – № 140.

8. Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1572/99 // Уряд. кур'єр. – 1999. – № 237.

9. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1573/99 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 50. – Ст. 2435.

10. *Бандурка О. М.* Теорія і практика управління органами Внутрішніх Справ / О. М. Бандурка. – Х. : Вид-во НУВС, 2004. – 780 с.

11. Реформування державного управління в Україні : проблеми і перспективи / кол. авт. ; [наук. керів. В. В. Цвєтков]. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.

12. *Сорока К. О.* Основи теорії систем і системного аналізу: навч. посібник // К. О. Сорока. – 2-ге вид. перероб. та випр. – Х. : Тимченко, 2005. – 288 с.

13. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998. – С. 626.

Т. 5 : П – С. – 2003. – 736 с.

Надійшла до редколегії 15.06.2009 р.