

Москалюк Н. В.,
лаборант кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

ACTUAL ISSUES OF NORMATIVE FIXATION OF EXECUTIVE BODIES FUNCTIONS IN UKRAINE

У статті розглянуто актуальні проблеми нормативного закріплення функцій органів виконавчої влади в Україні, підходи вітчизняних вчених до розуміння їх змісту, класифікації, значення для становлення системи органів виконавчої влади. Проаналізовано сучасні тенденції децентралізації, загальне становлення державного управління в Україні, а також аспекти конституційного, адміністративно-правового порядку, захисту прав людини в досліджуваній сфері. Особливу увагу приділено порівнянню з російським і європейським досвідом.

Ключові слова: виконавча влада, державне управління, функції центральних органів виконавчої влади, децентралізація, виконавчі органи, публічна адміністрація.

В статье рассмотрены актуальные проблемы нормативного закрепления функций органов исполнительной власти в Украине, подходы отечественных ученых к пониманию их содержания, классификации, значения для становления системы органов исполнительной власти. Проанализированы современные тенденции децентрализации, общее становление государственного управления в Украине, а также аспекты конституционного, административно-правового порядка, защиты прав человека в исследуемой сфере. Отдельное внимание уделено сравнению с русским и европейским опытом.

Ключевые слова: исполнительная власть, государственное управление, функции центральных органов исполнительной власти, децентрализация, исполнительные органы, публичная администрация.

Article reveals actual issues of normative fixation of executive bodies' functions in Ukraine. Here've been analyzed approaches of modern domestic scientists to understanding of their essence, classification, meaning for strengthening of the system of executive authorities. Modern trends of decentralization have been analyzed, as well as of state governance development in Ukraine, its constitutional, administrative, human rights protection aspects. Special attention has been paid to comparison with Russian and European experience in the field.

Key words: executive authority, state governance, functions of central executive authorities, decentralization, executive bodies, public administration.

Проведення дослідження, присвяченого проблемам нормативного закріплення функцій органів виконавчої влади, на наш погляд, набуває особливої актуальності в контексті незавершеності адміністративно-правової реформи, необхідності перегляду змісту та груп функцій органів виконавчої влади, удосконалення їх фіксації в нормативно-правових актах, взаємоузгодженості з усіма складовими елементами компетенції досліджуваних суб'єктів.

Зазначену проблему досліджували вчені-конституціоналісти, адміністративісти, проте у вітчизняній доктрині не вдалося досягти рівня взаємоузгодженості функцій, повноважень органів публічної адміністрації, порівняно з європейським досвідом.

Основною метою статті є узагальнення актуальних проблем нормативної фіксації функцій органів виконавчої влади в Україні. До основних завдань належать: 1) розгляд досвіду закріплення функцій органів публічної адміністрації в Україні, європейських країнах, Російській Федерації; 2) аналіз основних рис реформ системи органів виконавчої влади, пов'язаних із закріпленням функцій публічної адміністрації; 3) формування пропозицій та узагальнення з метою удосконалення нормативного закріплення функцій органів виконавчої влади в Україні.

Дослідженню проблем визначення, класифікації функцій органів виконавчої влади присвятили свої

праці вчені-конституціоналісти В. Шаповал, представники науки адміністративного права В. Авер'янов, О. Андрійко, І. Голосніченко, політики, державні службовці, які здебільшого саме їм відводять центральну роль у проведенні конституційно-правової та адміністративно-правової реформи. Вивченню реформування державно-правової діяльності в Україні присвятили праці чимало вітчизняних учених і фахівців, політичних діячів, урядовців, які розглядали це питання на основі досвіду державного управління України та потреби реформування його сьогодні, наближення владних інституцій України до стандартів Європейського Союзу, а також російські вчені Ю. Сурмін та П. Судоплатов. Проте проблема реформування означених органів у сфері державного управління залишається не вирішеною.

У першу чергу, варто дослідити зміст і обсяг поняття «функція». Функція (від лат. "function" – діяльність, виконання) – призначення, виконувана роль, стала сукупність однорідних спеціалізованих робіт (дій, операцій), здатність реалізації яких підтримується в організації; обов'язок (іноді – просто здатність) оператора (технічного об'єкта або людини) виконувати яку-небудь операцію. У державному управлінні функція – специфічний за предметом, змістом і засобом забезпечення цілісний управлінський вплив держави (Н. Нижник). У свою чергу, предмет функції держав-

ного управління вказує на сторони, аспекти, прояви суспільної системи, що підлягають управлінському впливу держави (її органів). Натомість, зміст функції управління виражає смисл і характер управлінського впливу. Спосіб реалізації розкриває засоби (можливості) збереження чи перетворення управлінських взаємозв'язків, закладених у даній функції. Однак у контексті демократизації предмету адміністративного права варто говорити про його роздвоєння на управлінську та неуправлінську частини, а тому стосовно функціонування публічної адміністрації, ймовірно, некоректно вживати термін «функції державного управління». Натомість, доречним буде поняття «функції публічної адміністрації» [1].

Реалізація нової парадигми українського конституціоналізму, на наш погляд, безпосередньо пов'язана зі здійсненням конституційно-правової реформи в Україні. Головна функція конституційної реформи в цей період полягає в юридичному оформленні факту створення нової держави та встановленні її конкретних ознак. Сучасна конституційна реформа в Україні являє собою процес складний, багатозначний, досить суперечливий і не завершений. У зв'язку із цим визначився підхід поетапної її характеристики, обґрунтування основних періодів та напрямів. Виявлений при цьому зв'язок конституційних перетворень з економічними.

Що ж стосується сучасного європейського досвіду, зазначимо, що у Конституції, наприклад Іспанії, чітко визначено питання, щодо яких тільки держава може приймати законодавчі та управлінські рішення (ст. 149), [2], а також ті, щодо яких автономні території можуть приймати як рішення локального рівня, так і законодавчі норми – за умов додержання принципів, основ та директив, встановлених конституційним законом (ч. 1 ст. 150) [2]. Передбачено можливість делегування державою окремих повноважень автономним територіям шляхом прийняття органічного закону.

В організації місцевої публічної влади Франція пішла шляхом децентралізації. До 1980 р. це була досить централізована держава, проте проведені реформи створили умови для децентралізації влади та демократизації системи публічної адміністрації. Передумовою проведення реформи, спрямованої на децентралізацію, був активний у 1970-х рр. рух місцевого розвитку, який продовжено і посилено під час динамічної децентралізації 1982 р.. Впродовж 1982–1986 рр. у Франції було прийнято більше сорока законів, спрямованих на децентралізацію. Однією з головних цілей реформи була модернізація адміністративної системи через підвищення її здатності відповідати щоденним потребам населення і сприяти реалізації місцевих проєктів економічного розвитку [3].

Отже, в результаті конституційної реформи визначаються основні групи функцій, здійснення яких закріплюється на конституційному рівні, що, у свою чергу, створить передумови для оновлення українського законодавства, правової системи.

В Європейському Союзі кожна директива або регламент визначає основні вимоги до виконання компетентними органами держави-члена певних функцій, а саме: повноваження щодо нагляду, контролю, вжи-

вання заходів впливу та взаємодії з компетентними органами інших країн. Зокрема, Директивою 2014/65/ЄС та Регламентом (ЄС) 600/2014 регулюється діяльність на ринках фінансових інструментів, Директивою 2009/138/ЄС врегульовано ведення діяльності у сфері страхування і перестраховування, Директивою 2013/36/ЄС та Регламентом (ЄС) № 575/2013 встановлені вимоги до діяльності кредитних організацій і пруденційного нагляду за діяльністю кредитних організацій та інвестиційних компаній.

Прямих вимог до порядку заснування та форми (моделі) організації компетентного органу не виявлено, окрім наведеного нижче. Так, п. 26 ч. 1 ст. 4 Директиви 2014/65/ЄС про ринки фінансових інструментів визначає «компетентний орган» як орган, призначений кожною державою-членом відповідно до ст. 67 цієї Директиви, якою встановлено вимоги до призначення компетентних органів. Ці компетентні органи мають виконувати функції, передбачені як Директивою 2014/65/ЄС, так і Регламентом (ЄС) 600/2014.

Нині в Україні визнано дуалізм виконавчої влади, а отже, і здійснюваних функцій. В юридичній теорії прийнято вважати стрижневою ознакою розглядуваної форми державного правління «дуалізм» виконавчої влади. Термін «дуалізм» щодо функціонування виконавчої влади вживають, зокрема, французькі автори, яким і належить пріоритет в його формулюванні. Водночас «роздвоєність» виконавчої влади навіть у розвинених країнах ставиться під сумнів. Зокрема, автори одного з сучасних російських видань стверджують, що структура виконавчої влади у Франції замикається на президенті республіки, котрий є ключовою постаттю у державно-політичному механізмі країни, виступаючи не тільки як глава держави, а і як керівник виконавчої влади. Наведена оцінка загалом відповідає ролі президента у здійсненні державного владарювання і в пострадянських країнах.

Певні особливості наявні за умов змішаної республіканської форми правління щодо визначення конституційного статусу носіїв виконавчої влади. У пострадянських країнах чи не універсальним є конституційне формулювання «виконавчу владу здійснює уряд». Це формулювання є двозначним, адже в тих самих основних законах відсутні положення про здійснення виконавчої влади президентом, що є реалією. Тому, не заперечуючи зміст наведеного формулювання, варто його й абсолютизувати.

Виходячи із суспільно-політичних і правових реалій, зокрема, з ролі президента у здійсненні державного владарювання, уряд в усіх країнах з відповідною формою правління можна узагальнено визначити як центральний колегіальний орган виконавчої влади. Водночас він, звичайно, є вищим органом у системі відповідно номінованих органів державної влади [4, с. 137].

Основними функціями публічного управління є розроблення державної політики, планування, організація, керівництво, підбір кадрів і їхня мотивація, контроль і оцінювання. Попри те, що основні функції управління є майже однаковими як для приватного, так і для публічного секторів, цілі і процеси управління

відрізняються. Підходи у здійсненні публічного управління бізнесового управління спільні на технічному рівні, але відмінні рівні загального середовища.

Також варто висловити пропозиції щодо спрощення запровадження в Україні моделі побудови системи органів публічної адміністрації – з урахуванням вимог принципу децентралізації, зокрема, щодо використання поділу (функціональна децентралізація) за основними видами публічних, зокрема адміністративних послуг, що ними надаються. Такий підхід сприятиме узгодженню правового статусу, зокрема, вітчизняних центральних органів виконавчої влади із сучасними вимогами забезпечення адміністративної здатності органів публічних адміністрацій країн-членів ЄС (важливо враховувати також і процес прийняття рішень в ЄС, де реалізація принципу децентралізації отримує додатковий аспект тлумачення – як принцип децентралізованого прийняття рішень національними публічними адміністраціями).

На думку автора, це створить передумови «відходу» від практики створення центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, доцільність якої зумовлюється переважно політичними, а не науково обґрунтованими чинниками. Йдеться зокрема про те, що послуги мають надаватися на тому рівні, де вони найбільш наближені до споживачів цих послуг [5, с. 119–120].

У термінологічному словнику міститься таке пояснення: «Система органів виконавчої влади — це структурована, стійка, ієрархічна єдність органів виконавчої влади. Термін «орган» означає складову частину, деталь різних механізмів, пристроїв, що виконує певні функції в галузі державного управління, контролю, нагляду, тощо. Органи виконавчої влади мають такі ознаки: вони є основними функціонально-галузевими носіями виконавчої влади в державі, а статус органу виконавчої влади закріплюється за ними в нормативному порядку; вони є найважливішою складовою частиною органів публічного управління; об'єднанні єдиним керівництвом і підпорядкуванням, унаслідок чого діють узгоджено й цілеспрямовано; кожен з органів цієї системи наділений державою специфічною компетенцією у сфері публічного управління» [6, с. 383].

Низький рівень впорядкованості центральних органів виконавчої влади не в останню чергу визначається: різноманіття наявних організаційно-функціональних статусів влади; відсутністю чіткого зв'язку між закріпленим функціоналом органу та його назвою й статусом системи центральних органів виконавчої влади; слабкою підтримкою ефективної відомчої координації та контролю через неадекватний розподіл функціоналу між органами; слабким статусом міністрів як політично відповідальних осіб, що визначається наявністю розвиненого інституту «віце-прем'єрства», значною кількістю органів, що не є міністерствами, напрямку підзвітних Кабінету Міністрів України, поширеними політичними призначеннями на керівні посади, які належать до сфери професійної державної служби. Пропонується впорядкувати систему центральних органів виконавчої влади через її реконструкцію та приведення до трирівневої схеми: 1) Кабінет Міністрів

України; 2) міністерства України, національні комісії з регулювання; 3) державні служби, державні інспекції та державні агентства. У цій системі міністри є членами Кабінету Міністрів. Державні служби, державні інспекції та державні агентства контролюються й координуються відповідними міністерствами. Національні комісії є незалежними колегіальними органами. Віце-прем'єри відсутні, або їх кількість зведена до мінімуму [7, с. 14–15].

Розглянутий проект реформування системи центральних органів виконавчої влади був взятий за основу в Указі Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 12 грудня 2010 р. № 1085/2010 Пропонувалося встановити «жорстке обмеження на типи функцій, що закріплюються за органами, виходячи з типу органу. Забезпечити таке співвідношення типів функцій, яке б не продукувало конфлікт інтересів у діяльність органу виконавчої влади. Типологія функцій органу виконавчої влади: 1) формування державної політики; 2) ухвалення нормативно-правових актів; 3) контролю й нагляду у визначеній сфері діяльності; 4) надання державних послуг; 5) управління державним майном [8].

Під функціями з формування державної політики розуміється визначення базових пріоритетів і напрямів розвитку, методів їх досягнення, встановлення строків та очікуваних соціально-економічних результатів у певній сфері економіки й суспільного життя.

Під функціями з ухвалення нормативно-правових актів розуміється видання на підставі й на виконання Конституції України та законів України норм і правил, що регулюють відносини в конкретній сфері, поширюються на невизначене коло осіб та є обов'язковими для виконання органами місцевого самоврядування, їх посадовцями, юридичними особами та громадянами.

Під функціями з контролю й нагляду у визначеній сфері діяльності розуміється здійснення перевірки виконання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовцями, юридичними особами та громадянами встановлених Конституцією України, законами України та іншими нормативно-правовими актами загальнообов'язкових правил і норм поведінки в економіці та суспільному житті, встановлення розбіжностей між нормативним і фактичним станом об'єкту контролю.

Під функціями з надання державних послуг розуміється: 1) видача органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовцями на вимогу фізичних і юридичних осіб дозволів (ліцензій) на здійснення певного виду діяльності й (або) конкретних дій; 2) реєстрація актів, документів, прав, об'єктів, а також видання індивідуальних правових актів.

Під функціями з управління державним майном розуміється здійснення повноважень щодо природних ресурсів, які знаходяться в загальнодержавній власності, державного майна, зокрема переданого державним підприємствам й установам, а також управління акціями відкритих акціонерних товариств, які перебувають у державній власності.

Враховуючи викладене, варто підсумувати, що тенденції децентралізації державного управління в Укра-

їні визначають розвиток системи центральних органів виконавчої влади, формують передумови перегляду управлінських відносин в означеній системі, проте специфіка розвитку форм та методів державного управління тісно пов'язана з цілями та завданнями діяльності специфічної системи – системи центральних органів виконавчої влади. Тому вважаємо за необхідне розглянути формування уявлень про систему центральних органів виконавчої влади, що дають змогу врахувати висловлені ідеї про ідеальну організацію влади в суспільстві, зокрема виконавчої влади. Новітній період розвитку системи центральних органів виконавчої влади характеризується не тільки децентралізаційними тенденціями, але й низкою вагомих зовнішніх факторів запровадження стану антитерористичної операції на сході країни, посилення ролі Президента України та Прем'єр-міністра України.

Становлення в Україні публічної адміністрації як якісної нової моделі апарату управління, завдання та функції якої спрямовані першочергово на забезпечення реалізації та захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб, а також прав та інтересів юридичних осіб, вимагає дослідження способів та форм закріплення в статусних (компетенційних) актах законодавства функцій публічної адміністрації, проведення порівняльно-правового аналізу підходів сучасних європейських країн та країн СНД до нормативного закріплення відповідних функцій [9].

Зі здобуттям незалежності України та прийняттям самостійного Основного Закону (Конституція України від 28 червня 1996 р.) країни, апарат держави, за висновками науковців, зіткнувся з проблемою самостійного забезпечення реалізації функцій держави, відбулися кардинальні зміни в організації апарату держави, державно-владна вертикаль федеративного утворення колишнього СРСР припинила здійснювати нагляд за діяльністю українських республіканських міністерств,

а для останніх була ліквідована ланка «подвійного» підпорядкування союзним міністерствам.

Варто зробити нижченаведені **висновки**:

1. Сучасний зміст та співвідношення функцій держави та виконавчої влади у структурно-функціональному аспекті не відповідають вимогам європейського досвіду щодо неприпустимості дублювання, неузгодженості функцій та компетенції органів публічної адміністрації.

2. В Основному Законі України закладено основи функцій всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема органів, що належать до публічної адміністрації. Більш детально функції органів публічної адміністрації були визначені в так званих статусних (компетенційних) актах, а саме: законах України «Про Кабінет Міністрів України» (2006, 2008, 2010, 2014 рр.), «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Фонд державного майна України», «Про Антимонопольний комітет України» тощо.

3. Аналіз тексту Конституції України свідчить про сутнісне ототожнення окремих функцій держави з функціями виконавчої влади, що покладені, першочергово, на Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади. Залишаючи поза увагою питання повного ототожнення окремих функцій держави виключно з цією гілкою влади, необхідно зауважити, що нині на Кабінет Міністрів України покладено функцію забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України, де фактично відображені складові елементи зовнішніх функцій держави (зовнішньоекономічної та зовнішньополітичної), а також внутрішніх функцій – забезпечення правопорядку в країні, політичної та економічної.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Енциклопедія державного управління. Т. 2 : Методологія державного управління / наук. колегія: Ю. Сурмін (співголова), П. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 692 с.
2. Конституція Королевства Іспанія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/ispan_constitut.html.
3. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія», 2012. – 128 с.
4. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Авер'янова. – Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
5. Пухтецька А. Європейські принципи адміністративного права: [Монографія] / За заг. ред. д.ю.н., професора В. Авер'янова. – 2-е вид., доопрац. і до повн. – К.: Логос, 2014. – 237 с.
6. Мацелик Т., Біла В. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т. Коломоєць, В. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл. «Запорізь. нац. ун-т». – К.: Ін Юре, 2014. – 520 с.
7. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневецький (кер. авт. колективу), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін.; за заг. ред. Т. Мотренка]. – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 396 с.
8. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 12.12.2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – С. 15. – Ст. 3334.
9. Пухтецька А. Принципи адміністративного права: адміністративно-правові та євроінтеграційні аспекти змісту та практики застосування / А. Пухтецька. – Харків: ПП Панов, 2016. – 434 с.