

2. Кенел Ж. Професионалізація оцінки / Жан Кенел // Оцінка програм: методологія і практика / под ред. А. Кузьміна, Р. О'Салліван, Н. Кошелевой. – М. : Престо-РК, 2009. – С. 326-331.

3. Аудит адміністративної діяльності: теорія та практика / пер. з англ. В. Шульга. – К. : Основи, 2000. – 190 с.

4. Стратегія розвитку державної контрольно-ревізійної служби в Україні на період до 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/53242>

5. Концепція формування національної моделі соціального аудиту (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lir.lg.ua/Konzept_naz_model.htm

Віктор Мельниченко,
кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри права
і законотворчого процесу НАДУ

Правове забезпечення реформування системи центральних органів виконавчої влади в Україні: стан та перспективи

У статті розглядаються обумовленість і зміст визначення правовими засобами меж системи центральних органів виконавчої влади, її внутрішньої структури та статусних характеристик окремих органів, змісту і форм взаємодії цих органів між собою. Зазначено необхідність формування цілісної, адекватної сучасним умовам, концепції адміністративної реформи. Показано важливість удосконалення засобів правової регламентації державного управління.

Ключові слова: адміністративна реформа, правове забезпечення, центральні органи виконавчої влади, міністерства, законність.

The article deals with conditionality and determining by legal rules the limits of central executive power, its internal structure and individual status characteristics of its agencies, content and forms of interaction between these bodies together. The necessity of forming a coherent and adequate to modern conditions concept of administrative reform is emphasized. The importance of the improvement of the legal regulation of government is shown.

Key words: administrative reform, legal security, central government, ministries, legality.

Постановка проблеми. Система центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), постаючи ключовою ланкою державного апарату, внаслідок специфіки своїх завдань, масштабів діяльності та задіяних засобів найперше потребує раціональної організації. Однак пошук такої організації в умовах незалежної України виявився не тільки тривалим, але й суперечливим процесом. Практика вирішення цих питань часто визначалася не тільки і стільки об'єктивними потребами суспільного розвитку, скільки суб'єктивними інтересами. За цих обставин важливою передумовою забезпечення необхідної раціональності системи ЦОВВ має стати використання ефек-

тивних правових засобів визначення як місця кожного елементу цієї системи, так і змісту та засобів їх взаємодії. Однак теоретичний пошук у даному напрямі значною мірою відстає від потреб практики і скоріше описує її, ніж надає обґрунтовані дороговкази.

Аналіз останніх досліджень і публікацій засвідчує, що теоретичні напрацювання з даної проблеми, найбільш повно і системно втілені у Концепції адміністративної реформи в Україні (1998 р.) [7], не знайшли подальшого цілеспрямованого розвитку. Наукові ідеї В.Авер'янова, І.Коліушка, О.Крупчана, В.Погорілка, О.Сушинського, В.Шаповала [1; 5; 9; 16, 17], інших авторів заклали підвалини осмислення проблеми, однак не одержали помітного розвитку передусім внаслідок неадекватного реагування практики.

Реорганізація ЦОВВ у 2010–2011 р. також спиралася на окремі ідеї (щоправда, безвідносно контексту і взаємозв'язку) Концепції адміністративної реформи в Україні та розробленого. Центром політико-правових реформ проекту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні [6], але не на цілісний концептуальний документ. Невдала спроба затвердити відповідний документ розпорядженням Кабінету Міністрів України у 2008–2009 рр. виразно виявила розбіжності в розумінні проблеми та шляхів її розв'язання. А з відновленням чинності Конституції України в редакції 1996 р. здебільшого декларувалася необхідність прийняття відповідних законів [2; 8, с. 20], але не окреслювався зміст правового забезпечення реорганізації системи ЦОВВ. Тож приклади уваги до цих питань є поодинокими [3].

До невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується ця розвідка, слід віднести визначення правовими засобами меж системи ЦОВВ; її внутрішньої структури та статусних характеристик окремих елементів, змісту та форм взаємодії окремих ЦОВВ між собою. Суттєвим є також окреслення ролі і загальних вимог до цих засобів.

Метою даної публікації є виявлення проблемних питань у правовому забезпеченні реформування системи ЦОВВ та визначення напрямів і засобів їх вирішення. Відповідно у роботі реалізуються такі завдання: 1) охарактеризувати законодавче регулювання меж цієї системи; 2) оцінити регламентацію статусних характеристик окремих видів ЦОВВ та показати проблеми в регулюванні відносин між ними; 3) сформулювати пропозиції щодо вдосконалення засобів правового забезпечення реформування ЦОВВ.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відмова від вичерпного визначення переліку ЦОВВ в Основному Законі, як це встановлювала Конституція УРСР в редакції від 20 квітня 1978 р., зумовила постійне зростання кількості цих органів; їх видове розмаїття та ускладнення взаємозв'язків між собою та іншими органами державної влади. Відповіддю на ці виклики стали періодичні скорочення кількості ЦОВВ актами глави держави, які за своєю природою не могли здолати силу інерції бюрократичного апарату. Як

справедливо відзначав Р. Шарвен: “Норма права, викувана адміністрацією, характеризується нестабільністю” [18, с. 79]. Прийняття Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” [15] наблизило форму правового впорядкування системи ЦОВВ до конституційних вимог, але не змогло унеможливити вплив політичної кон’юнктури та відомчих інтересів на ці процеси.

Реформування системи ЦОВВ потребує передусім правового визначення її меж. Практична необхідність цього особливо гостро виявилася після внесення змін до Конституції України у 2004 р. та виникнення “поділеного правління”, коли президент і прем’єр репрезентували конкуруючі політичні сили. Це зумовило штучне виведення за межі системи ЦОВВ усіх державних органів, які законодавець формально не визначав “органами виконавчої влади” [10; 12]. Подальші зміни в цьому напрямі обґрунтовувалися Концепцією вдосконалення державного регулювання природних монополій, затвердженою главою держави [14].

Відновлення чинності Конституції України в редакції 1996 р. не припинило процес виведення за межі системи ЦОВВ окремих органів. Внесені до Закону України “Про природні монополії” зміни визначили національні комісії регулювання цих монополій не ЦОВВ зі спеціальним статусом, а “державними колегіальними органами” [11]. У такий спосіб реалізовувалося прагнення вивести з безпосереднього підпорядкування Кабінету Міністрів України державні органи, на які покладено функції регулювання критично важливих видів діяльності. Наявність проблеми відзначалася ще авторами проекту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні [6, с. 8], які однак вважали можливим вирішення цього питання шляхом законодавчого врегулювання особливого характеру відносин незалежних регуляторів з урядом.

Проблема перебування за межами системи ЦОВВ державних органів, які здійснюють розпорядчо-виконавчі функції, має теоретичний і практичний аспекти.

Теоретичний – пов’язаний із певною девальвацією засадничих положень Конституції України, яка визначає, що народ “здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування” (ч. 2 ст. 5). Наділений публічною владою орган може бути віднесений або до органів місцевого самоврядування, або до органів державної влади. У свою чергу, ч. 1 ст. 6 Конституції України встановлює: “Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову”. Натомість за межі системи органів виконавчої влади виведено державні органи, безумовно наділені державно-владними повноваженнями, – правообов’язком приймати від імені держави остаточні, обов’язкові до виконання рішення.

Практичний аспект виявляється у неможливості цілковитого обмеження впливу уряду на дані органи внаслідок їх функціональної несамостійності з широкого кола питань. Приміром, регламентація порядку їх діяльності не може здійснюватися власними актами – переважно законами та постановами уряду; винятково через Кабінет Міністрів України мають по-

даватися бюджетні пропозиції тощо. Тому вже 7 липня 2011 р. Закон України “Про Кабінет Міністрів України” було доповнено ст. 38-1 щодо взаємодії уряду із державними колегіальними органами.

Розмаїття суспільних процесів, відносин та явищ як об’єкта управління значною мірою має відображатися будовою виконавчої влади саме на центральному рівні. З прийняттям Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” запроваджувався поділ ЦОВВ на міністерства, інші ЦОВВ та ЦОВВ зі спеціальним статусом. Та вже закріплене Законом (ч. 1 ст. 16, ч. 1 ст. 17) обґрунтування поділу інших ЦОВВ на служби, агентства та інспекції видається надто умовним. Зокрема, складно сприймати Державну пенітенціарну службу або Державну службу фінансового моніторингу як органи, покликані надавати передусім адміністративні послуги. Крім того, цей поділ не враховує збереження серед інших ЦОВВ адміністрацій, фонду тощо.

Законодавче визначення статусних характеристик видів ЦОВВ не убезпечило від урізноманітнення цих видів при визначенні статусу окремих ЦОВВ.

Приміром, до ЦОВВ зі спеціальним статусом спочатку було віднесено винятково конституційні органи з особливим порядком призначення керівників, але згодом – також Адміністрацію Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України і Національне агентство України з питань державної служби.

Найбільш суттєвою відмінністю діяльності міністерств є те, що вони здійснюють підзаконну нормотворчість, а інші ЦОВВ відповідно до закону можуть видавати “накази організаційно-розпорядчого характеру” (ч. 1 ст. 23). Однак при цьому положення про окремі ЦОВВ (Пенсійний фонд, Адміністрація державної прикордонної служби тощо) також передбачають видання ними нормативно-правових актів.

Із 52 інших ЦОВВ, діяльність 47 спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через членів уряду, 5 (Державна служба України з контролю за наркотиками (ДКСН), Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва (Держпідприємництво), Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України (Держінвестпроект), Державне космічне агентство України (ДКА), Державна інспекція ядерного регулювання України (Держатомрегулювання)) – безпосередньо. При цьому ДКСН, ДКА, Держатомрегулювання наділені повноваженнями видавати нормативно-правові акти, Держінвестпроект – ні, а Держпідприємництво може ініціювати видання наказів нормативного характеру Міністерством економічного розвитку та торгівлі (Мінекономрозвитку).

Подібне розмаїття статусних характеристик, попри формальну типізацію їх у профільному законі, стимулює відомчий егоїзм. Відокремити прояви такого егоїзму від раціонального та необхідного проблематично, однак можна констатувати – до указу Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” № 1085/2010 від 9 грудня 2010 р.

станом на 1 березня 2013 р. внесено зміни 15 указами: 4 – стосувалися міністерств (два – відновлено, одне – додатково утворено, одне – перейменовано, одне – ліквідовано); 8 – інших ЦОВВ; розширено також перелік ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Відсутність належної типізації статусів окремих видів ЦОВВ зумовлює складність взаємозв'язків у системі ЦОВВ. Міністрів наділено широким колом повноважень у відносинах із ЦОВВ, діяльність яких вони координують та спрямовують (ч. 2 ст. 18), внаслідок чого йдеться фактично про безпосереднє керівництво. У положеннях про окремі міністерства, затверджених указами глави держави, здебільшого текстуально відтворено повноваження міністра щодо спрямування та координації діяльності інших ЦОВВ, визначені профільним Законом. Водночас у відомчих актах можлива розширена інтерпретація відповідних норм. Приміром, за Положенням про Мінекономрозвитку (із змінами) міністр “порушує перед Кабінетом Міністрів України питання щодо скасування актів центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині” [4]. Натомість пп. 7.1 та 7.2 Порядку взаємодії Мінекономрозвитку з відповідними ЦОВВ встановлюють, що міністр порушує перед керівником ЦОВВ питання “щодо скасування таких актів повністю чи в окремій частині”, а на останнього покладають обов'язок “протягом трьох днів ... скасувати такі акти повністю чи в окремій частині, про що не пізніше ніж у п'ятиденний строк письмово повідомити Мінекономрозвитку” [13].

Утвердження такої моделі відносин у системі ЦОВВ неминує перетворює самостійних керівників скоріше не на суб'єктів формування та реалізації політики, а на більш чи менш слухняних виконавців, схильних покладати відповідальність за свою діяльність на тих керівників, доручення яких вони виконують.

На цьому тлі необхідною передумовою системності правового забезпечення реформування ЦОВВ є передусім напрацювання і прийняття цілісної концепції адміністративної реформи в Україні, адекватної умовам сьогодення. Для цього потрібно критично проаналізувати практику втілення Концепції 1998 р. і визначитися із змістом та послідовністю дій. Видається безперспективним втілення в правовому регулюванні окремих ідей та підходів на вільний вибір, безвідносно загального контексту, в якому вони мають реалізовуватися.

Необхідністю є віднесення органів державної влади, наділених розпорядчими і виконавчими функціями (до силових відомств включно), до системи ЦОВВ. Невтручання уряду в реалізацію цими органами власних повноважень має забезпечуватися не їх виведенням за межі цієї системи, а законодавчим регулюванням особливого характеру відносин з урядом.

Концептуальною передумовою раціонального визначення галузевої структури управління та номенклатури центральних органів виконавчої влади слід розглядати виокремлення законодавчо встановлених функцій держави, здійснення яких є суспільно необхідним та ресурсно забезпеченим.

Включення до системи органів виконавчої влади всіх державних органів, які здійснюють розпорядчо-виконавчі функції, передбачає виокремлення спеціальних ЦОВВ, особливості формування і функціонування яких та гарантії організаційної самостійності мають регулюватися законами України. Надання статусу спеціальних ЦОВВ мало б визначатися такими обставинами (або їх поєднанням): 1) особливим порядком формування органу, визначеним Конституцією України або статутним Законом України; 2) особливим порядком прийняття рішень (колегіально); 3) функціонуванням у політично чутливих сегментах державного управління; 4) неможливістю обмеження оперативної самостійності цих органів шляхом безпосереднього втручання Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади в здійсненні ними власних повноважень шляхом скасування, зміни або заміни прийнятих відповідно до встановленої процедури актів. Усі інші ЦОВВ мали б перебувати у дворівневій системі: міністерства та державні виконавчі агенції.

Специфіка міністерства як провідного органу виконавчої влади повинна визначатися передусім тим, що його очолює член уряду – міністр, який внаслідок свого статусу має змогу вивести нормопроектні та бюджетні запити відомства безпосередньо на рівень уряду. З огляду на те, що розширення кількісного складу уряду понад 18-20 осіб, як засвідчує світова практика, негативно позначається на його працездатності як колегіального органу та з урахуванням конституційно визначених кількісних обмежень посад віце-прем'єр-міністрів варто законодавчо встановити, що: 1) кількість міністерств не може перевищувати 15; 2) віце-прем'єр-міністр України, як правило, очолює одне з міністерств. Номенклатура міністерств повинна визначатися з урахуванням того, що функції безпосереднього керівництва тими чи іншими об'єктами, підприємствами, організаціями мають покладатися передусім на виконавчі агенції.

Другий рівень могли б скласти державні виконавчі агенції (зі збереженням наявних назв) як загальнодержавні ЦОВВ, що здійснюють розпорядчо-виконавчі, регулятивні або контрольні функції в певній галузі управління, чия діяльність спрямовується Кабінетом Міністрів України через одного із членів уряду. Основними завданнями цих агенцій мали б бути: 1) практична реалізація державної політики у закріпленій галузі чи підгалузі управління; 2) регулятивна та розпорядчо-виконавча діяльність; 3) контрольно-наглядова діяльність; 4) надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам. При цьому спрямування та координація діяльності мало б обмежуватися участю винятково міністра (але не функціональних підрозділів міністерства) у здійсненні: 1) установчої функції; 2) кадрової функції (винятково щодо керівників); 3) бюджетування; 4) нормотворчості (за необхідності). При цьому має виключатися втручання міністра, не говорячи вже про міністерство, в повсякденну розпорядчо-виконавчу діяльність цих агентств, що не виключає такого втручання на підставі доручення уряду.

Видається доцільною відмова від надмірної уніфікації статусних характеристик ЦОВВ у профільному законі, втілення якої є досить проблематичним. Однак зафіксовані в законі вимоги мають неухильно додержуватися.

Висновки з даного дослідження. Правове забезпечення реформування системи ЦОВВ має ґрунтуватися передусім на коректному визначенні кола суб'єктів цієї системи, їх статусних характеристик та обсягу і характеру взаємин між собою. Пріоритетність законодавчого регулювання відповідних відносин покликане максимально обмежити (але поки що не досягає цієї мети) можливість реалізації відомчого егоїзму та суб'єктивізму. Чільними напрямками правового забезпечення реформування системи ЦОВВ в Україні в перспективі слід вважати: віднесення до цієї системи всіх владних інституцій, які здійснюють розпорядчо-виконавчу діяльність у межах України; удосконалення номенклатури ЦОВВ відповідно до здійснюваних державою завдань та функцій з одночасною раціоналізацією внутрішньої структури системи ЦОВВ; суттєве розширення оперативної самостійності окремих ЦОВВ як необхідну передумову підсилення відповідальності за реалізацію покладених на них завдань та функцій.

Перспективи подальших розвідок визначаються передусім необхідністю створення об'єктивної основи структуризації ЦОВВ шляхом визначення функцій держави, які залишаються недостатньо дослідженими і в теоретичному, і в прикладному аспектах. Потребують також ґрунтовного осмислення всі аспекти адміністративного реформування в Україні на сучасному етапі, оскільки реформа передбачає націленість на результат, але не на процес.

Список використаних джерел

1. Авер'янов В. Б. Виконавча влада: конституційні засади і шляхи реформування / В. Б. Авер'янов, О. Д. Крупчан. – Х. : Право, 1998. – 37 с.
2. Адміністративна реформа в Україні та її вплив на реалізацію Програми економічних реформ 2010–2014 : Рекомендації круглого столу НІСД при Президентові України 23 листоп. 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.niisp.org/public/File/2010_table/1123n_rek.pdf
3. Галуцько В. В. Напрями адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс] / В. В. Галуцько // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 199-205. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11gvrvu.pdf>
4. Деякі питання діяльності Державної служби України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва : Указ Президента України від 30 берез. 2012 р. № 237/2012 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 26. – Ст. 970.
5. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія / І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.
6. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні : Проект ЦППР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf
7. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К. : Держ. ком. з провед. в Україні. адм. реформи, 1998. – 61 с.

8. Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с.
9. Органи державної влади України : монографія / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – 592 с.
10. Питання Фонду державного майна України : Указ Президента України від 30 січ. 2007 р. № 56/2007 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 7. – Ст. 243.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України : Закон України від 7 жовт. 2010 р. № 2592-VI // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 79. – Ст. 2793.
12. Про внесення змін до Указу Президента України від 15 грудня 1999 року № 1573 : Указ Президента України від 28 квіт. 2007 р. № 365/2007 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 32. – Ст. 1282.
13. Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства економічного розвитку і торгівлі України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра економічного розвитку і торгівлі України : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 23 січ. 2013 р. № 61 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0246-13>
14. Про Концепцію вдосконалення державного регулювання природних монополій : Указ Президента України від 27 верес. 2007 р. № 921/2007 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 74. – Ст. 2753.
15. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 27. – Ст. 1123.
16. Сушинський О. І. Центральні органи виконавчої влади: статус та організація діяльності : навч. посіб. / О. І. Сушинський ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; Західноукр. ін-т інформ. технологій та упр. – Львів, 2004. – 77 с.
17. Шаповал В. М. Виконавча влада в розвинутих країнах (конституційно-правовий аспект) : навч. посіб. / В. М. Шаповал. – К. : УАДУ, 1998. – 60 с.
18. Шарвен Р. Юстиція во Франції. Судебний апарат и классовая борьба / Р. Шарвен ; пер. с фр. Н. Л. Тумановой. – М. : Прогресс, 1978. – 136 с.

Юрій Нестеряк,

*кандидат філологічних наук, докторант кафедри
інформаційної політики та технологій НАДУ*

Моніторинг діяльності ЗМІ під час виборчої кампанії 2012 року в Україні: аналіз методології та результатів

У статті досліджується виконання вітчизняними засобами масової інформації своїх функцій об'єктивного і коректного інформування виборців стосовно програм та поглядів різних кандидатів і партій на основі результатів медіа-моніторингу виборів до Верховної Ради України 2012 р. Аналізуються визначальні фактори висвітлення в ЗМІ виборчої кампанії: гострота та актуальність події або ж політична доцільність.