

відносини обопільно, залучаючи громадян до участі в забезпеченні безпеки дорожнього руху через підтримку позитивних форм їх соціальної активності, пропозиціями з боку держави з розширення цих форм через передачу повноважень громадянам, їх громадським утворенням.

Як зазначає С. Денисюк, розвиток громадського контролю потребує посилення нормативно-правових важелів участі громадськості в контролі за сферою безпеки дорожнього руху через внесення змін до Закону України «Про демократичний цивільний контроль над військовою організацією та правоохоронними органами» та прийняття окремого Закону «Про громадський контроль» [3].

Процеси соціальної активності громадян постають важливими чинниками у розвитку публічного адміністрування в Україні, закріпленні демократичної моделі відносин влади та громадянина, сприяють формуванню демократичної моделі політичної системи «європейського зразка, яка має повністю забезпечувати принципи дотримання прав і свобод людини та громадянина, народовладдя, верховенства права, ефективного державного управління» [4].

Бібліографічні посилання

1. Офіційний сайт Державтоінспекції МВС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.gai.gov.ua.
2. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : монографія / Р. С. Мельник. – Х., 2010.
3. Денисюк С. Сфера забезпечення безпеки дорожнього руху як об'єкт громадського контролю // Підприємство, господарство і право. – 2009. – № 7. – С. 9 -11.
4. Виступ Президента України з нагоди 20 річниці незалежності України / Офіційний сайт Президента України [Електр. ресурс]. – Режим доступу : www.president.gov.ua.

Надійшла до редакції 21.12.2012

В.С. Гошовський

кандидат юридичних наук,
перший заступник Голови
Держкомнаркоконтролю

УДК 342.6

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ «ІНШИХ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ»

Проаналізовано місце, роль, значення, завдання та статус інших центральних органів виконавчої влади як складової всієї системи органів виконавчої влади, напрями удосконалення діяльності цих органів.

Ключові слова: виконавча влада, система органів виконавчої влади, центральні органи виконавчої влади.

Проанализированы место, роль, значение, задания и статус других

центральных органов исполнительной власти как составляющей всей системы органов исполнительной власти, направления усовершенствования деятельности этих органов.

Ключевые слова: исполнительная власть, система органов исполнительной власти, центральные органы исполнительной власти.

A place, role, value, task and status of other central executive bodies, is analysed in the scientific article, as a constituent of all system of executive bodies, directions of improvement of activity of these organs.

Keywords: executive power, system of executive bodies, central executive bodies.

Постановка проблеми. При дослідженні різних аспектів реформування окремих органів, які складають систему виконавчої влади в Україні, окрему увагу слід звернути на організаційно-правові засади діяльності та функціонування центральних органів виконавчої влади. При цьому для визначення напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів виконавчої влади перш за все необхідно з'ясувати яку ж роль, місце в системі органів виконавчої влади займають інші центральні органи виконавчої влади, чим вони відрізняються, наприклад, від міністерств й інших державних установ. Вирішення цих та деяких інших теоретичних та практичних питань надасть можливість сформулювати висновки та пропозиції, направлені на удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності інших центральних органів виконавчої влади.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Дослідженню питань адміністративно-правового регулювання діяльності окремих органів виконавчої влади свого часу приділяли увагу такі науковці: В.Б. Авер'янов, А.П. Альохін, В.Д. Бакуменко, О.П. Западинчук, В.Н. Іванов, В.Я. Малиновський, В.М. Манохін, Ю.А. Тихомиров, В. В. Цветков та деякі інші.

Мета даної статті – дослідити організаційно-правові засади організації діяльності інших центральних органів виконавчої влади в Україні та на цій підставі сформулювати пропозиції щодо їх удосконалення. Для досягнення поставленої мети необхідно з'ясувати статус цих органів, функції, які покладаються на центральні органи виконавчої влади (далі – ЦОВВ), компетенцію та повноваження означених органів виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, а також аналіз результатів демократичних перетворень крізь призму впливу сучасних світових тенденцій свідчать про необхідність запровадження більш ефективного та результативного державного управління, зокрема шляхом реформування адміністративної системи. Найактуальнішою науковою проблемою українського державотворення, що потребує системного аналізу та невідкладного вирішення, є якісне поліпшення організації та функціонування виконавчої влади [1, с. 1]. Як вітчизняний, так і зарубіжний досвід свідчать, що реформування державного управління має бути органічно вбудованим у процеси суспільних перетворень, спрямованих на прогресивний розвиток суспільства [2, с. 7]. Саме

тому однією із пріоритетних задач, які стоять перед нашою державою, є оптимізація діяльності всієї системи державних органів.

Оптимізація (від латинського *optimum* – найкращий) – процес надання чому-небудь найкращого стану [3, с. 318], процес прийняття оптимальних рішень, процес пошуку екстремуму (глобального максимуму або мінімуму) певної функції або вибору найкращого (оптимального) варіанта із безлічі можливих [4, с. 265]. В.Я. Малиновський у своїй роботі, присвяченій оптимізації функцій органів виконавчої влади в Україні, зазначає, що нерозробленість цієї наукової проблеми значною мірою стримує проведення функціональної та структурної реформ системи виконавчої влади, позбавляє політико-управлінську діяльність необхідної організуючої спрямованості та ефективності [5, с. 8].

Притаманна будь-якій бюрократичній системі схильність до самовідтворення породила надмірну багатофункціональність органів виконавчої влади. Недостатній розподіл функцій у цій системі та відсутність чіткого зв'язку між ними досить часто провокували внутрішній конфлікт інтересів у діяльності багатьох органів виконавчої влади, що відображалось у перевищенні обсягу державного контролю у сфері своєї діяльності над його доцільністю та ускладненні адміністративних послуг. Діяльність цих адміністративних структур у сфері суспільних відносин зводилася до видачі дозволів і накладення штрафів за невиконання правил, що встановлювалися.

Існуюча в Україні модель виконавчої влади є складним суперечливим явищем із багатьма бюрократичними деформаціями, недоліками, слабкими сторонами. Апарат державного управління виявився нездатним забезпечувати суспільні реформи. Адміністративні структури та процедури не відповідають потребам суспільства, не сприяють здійсненню соціально-економічних реформ. Суспільство незадоволене низькою ефективністю уряду та органів виконавчої влади, низькою якістю управлінських послуг, повільністю та нерівномірністю перетворень. Результатом таких українських негативних тенденцій є втрата довіри до органів державної влади, політична і соціальна напруженість у суспільстві. Українська держава втрачає позитивний імідж як серед своїх громадян, так і в цілому у світі. Такий стан у системі органів виконавчої влади створює обстановку невизначеності, невпевненості, дезорганізує її роботу та є чинником політичної нестабільності [1, с. 3]. В цьому аспекті потребує перегляду кожний елемент механізму виконавчої влади з метою визначення позитивних та негативних рис його діяльності.

Основними елементами механізму виконавчої влади, зазначають певні російські фахівці, здебільшого є глава держави й уряд, характер взаємодії яких між собою, а також з парламентом, визначає особливості форми правління тієї чи іншої країни [6, с. 34–35]. Окрім цього, доречно зауважують науковці, що до її механізму входять органи центральні (міністерства, відомства) і місцеві. Перші забезпечують розробку і втілення в життя загальнодержавних програм, виконання законів, нагляд за нижчими органами виконавчої влади. Для здійснення цих завдань міністерс-

тва й центральні відомства можуть мати місцеві та/або регіональні представництва. У деяких країнах (США, більшість країн Латинської Америки) кількість міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади обмежена законом (найчастіше на рівні 20–25). Але в більшості держав це питання вирішується залежно від безпосередніх потреб управління, а часто й від політичної кон'юнктури. Завданням місцевих органів виконавчої влади є забезпечення виконання загальнодержавних програм на місцях, розв'язання проблем місцевого характеру, а також нагляд за законністю рішень місцевого самоврядування [7, с. 248]. Зміст і обсяг компетенції зумовлюється місцем, яке займає той чи інший орган або посадова особа у системі органів влади. Обсяг компетенції свідчить про ступінь самостійності та відособленості окремого органу в системі всього апарату, про певну самодостатність його владної діяльності. На думку дослідників, це ключове поняття публічного права, ядро конституційних і управлінських рішень [8, с. 3].

Компетенція органів публічної влади, зазначає В.Б. Авер'янов, спрямована на те, щоб втілити в життя демократичну сутність держави: держава не стоїть «над» громадянами, а існує для громадян, надає їм державні управлінські послуги, створює умови для всебічної реалізації їхніх прав та свобод, здійснює захист їхніх інтересів [9, с.120].

Визначальним елементом компетенції певного органу державної влади, безперечно, є його повноваження. Якщо звернутися до певної наукової літератури, то під терміном «повноваження» розуміють офіційно надане будь-кому право будь-якої діяльності, ведення справ [10, с. 571]. Юридична наука, зазвичай, використовує повноваження для позначення сукупності прав та обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [11, с. 590].

У науковій літературі деякі фахівці з державного управління, виокремлюючи місце та роль інших центральних органів виконавчої влади, цілком слушно зазначають, що найсуттєвіша організаційно-структурна особливість центральних органів виконавчої влади полягає в тому, що вони мають у своєму підпорядкуванні місцеві (територіальні) органи, які створюють разом із центральним апаратом так звану виконавську вертикаль галузевої чи функціональної спрямованості (поширеною є така назва цієї вертикалі – система міністерства, державного комітету) [12, с. 32].

З'ясовуючи місце та роль інших центральних органів виконавчої влади як державних органів влади, слід підкреслити, що вони є елементом державного апарату, об'єднанням людей з метою здійснення функцій держави у відповідних сферах [13, с. 23].

Загальна характеристика інших центральних органів виконавчої влади визначається характером управлінської діяльності. І як доречно відзначає А.П. Альохін, характер такої діяльності підкреслює особливості її змісту і однорідність, вказує на специфіку взаємовідносин суб'єктів і об'єктів управління, наявність або відсутність їх організаційної підпоряд-

кованості. Він визначається лише основними завданнями органу і тими правами, які закріплюють особливості взаємовідносин даного суб'єкта управління з іншими органами управління, підприємствами, організаціями та установами [14, с. 68].

Відповідно до чинного законодавства, існують два види центральних органів виконавчої влади – це ЦОВВ та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

У свою чергу, «інші центральні органи виконавчої влади» можуть існувати (засновуватися) як служби, агентства та інспекції. Причому законодавець чітко визначив у яких випадках створюється той чи інший ЦОВВ. Так, відповідно до положень, закріплених у ч. 2 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI, визначено, що у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба. У разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство. У разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольні-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція [15].

Законодавець передбачив, що на центральні органи виконавчої влади покладаються такі завдання: 1) надання адміністративних послуг; 2) здійснення державного нагляду (контролю); 3) управління об'єктами державної власності; 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність; 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на них Президентом України. Але що зразу викликає критику цих положень? На жаль, до теперішнього часу в національному законодавстві не існує визначення поняття «адміністративні послуги», що, у свою чергу, негативно впливає на діяльність певних центральних органів виконавчої влади. Об'єктивності ради слід зазначити, що надання цих послуг в окремих випадках регламентується певними постановами Кабінету Міністрів та наказами окремих міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Відповідно до Плану заходів щодо реформування системи надання адміністративних послуг, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1076-р, на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади покладено певні обов'язки стосовно інвентаризації адміністративних послуг, затвердження переліку адміністративних послуг, які безоплатно надаються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, підприємствами, установами

та організаціями, що належать до сфери їх управління, та деякі інші адміністративно-правові заходи з надання зазначених послуг [16]. Наприклад, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2012 р. № 141, затверджено Порядок та умови надання у 2012 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування комплексних пілотних проектів з реформування системи надання адміністративних послуг [17]. Згідно з наказом Адміністрації державної прикордонної служби України № 140 від 01.03.2012 затверджено «Перелік адміністративних послуг, які безоплатно надаються органами Державної прикордонної служби України» [18]. Існують і інші аналогічні накази міністерств та центральних органів виконавчої влади стосовно надання адміністративних послуг, перелічувати які немає сенсу, адже основним актом у цій сфері є прийнятий Верховною Радою України Закон «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI, який визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг [21].

Висновки. Таким чином, підсумовуючи певні наукові думки стосовно діяльності «інших центральних органів виконавчої влади» та удосконалення адміністративно-правового регулювання ЦОВВ, можна зазначити, що «інші центральні органи виконавчої влади» входять до системи центральних органів виконавчої влади, яка, у свою чергу, є однією із складових всієї системи органів виконавчої влади. На ці органи законодавцем покладено обов'язок з виконання окремих функцій з реалізації державної політики. На даний час передбачено такі організаційно-правові форми існування ЦОВВ як служби, агентства, інспекції. В основу заснування цих органів покладено функціональний принцип. ЦОВВ в організаційно-правовій формі як державна служба засновується у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам. Центральний орган виконавчої влади в організаційно-правовій формі як державне агентство засновується у випадку, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління. ЦОВВ у вигляді державних інспекцій засновується у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольні-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства.

В основу реформування центральних органів виконавчої влади, та і всієї системи виконавчої влади взагалі, на сучасному етапі розвитку національної державності необхідно перш за все покласти комплекс організаційно-правових засад, спрямованих на реалізацію ідеї «служіння народові». А це можливо за умови вдосконалення законодавства про державну службу, антикорупційного законодавства, вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Бібліографічні посилання

1. Западинчук О.П. Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи / О.П. Западинчук // <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/index.htm>.
2. Аналітично-інформаційне забезпечення проблем реформування органів виконавчої влади та підвищення ефективності механізмів державного управління (світовий та вітчизняний досвід): звіт про другий етап НДР / наук. кер. В. Д. Бакуменко. – К., 2004. – С. 5–10.
3. Сучасний словник іншомовних слів / за ред. О. Семотюк. – Х., 2007.
4. Основы социального управления : учебное пособие / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, В. И. Патрушев и др.; под ред. В. Н. Иванова. – М., 2001.
5. Малиновський В.Я. Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Малиновський В.Я. – Чернівці, 2002.
6. Сравнительное конституционное право / В.Н. Тропинин, В.Е. Чиркин, Ю.А. Юдин. – М., 1996.
7. Основы демократії : навч. посіб. для студентів вищ. навч. закладів / за заг. ред. А. Колодій. – Вид. 2-ге, стереотип. – К., 2004.
8. Советское административное право / под ред. Р.С. Павловского. – К., 1996.
9. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М., 2001.
10. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 2003.
11. Ткачук А. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. / А. Ткачук, А. Агранофф. – К., 1997.
12. Юридична енциклопедія. – Т. 4. – К., 2001.
13. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні / В.Б. Авер'янов. – К., 1997.
14. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М., 1997.
15. Демократизация аппарата управления / В.В. Цветков, В.Ф. Сиренко, М.Ф. Орзих и др.; отв. ред. В. В. Цветков, В. Ф. Сиренко. – К., 1990.
16. Манохин В.М. Органы советского государственного управления / В.М. Манохин. – Саратов, 1962.
17. Алехин А.П. Основы отраслевого управления народным хозяйством / А.П. Алехин. – М., 1980.
18. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI // ВВР України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
19. План заходів щодо реформування системи надання адміністративних послуг, затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1076-р // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 202.
20. Порядок та умови надання у 2012 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування комплексних пілотних проектів з реформування системи надання адміністративних послуг, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2012 р. № 141 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 16. – Ст. 585.
21. Перелік адміністративних послуг, які безоплатно надаються органами Державної прикордонної служби України, затв. наказом Адміністрації державної прикордонної служби України № 140 від 01.03.2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 24. – Ст. 932.
22. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 3067.
23. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 9 грудня 2010 року // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.

Надійшла до редакції 26.12.2012