

УДК 342.1

ВЗАЄМОДІЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЗІ СПЕЦІАЛЬНИМ СТАТУСОМ З ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Федорченко Р.А., студент
юридично-психологічного факультету
Навчально-науковий інститут заочного навчання
Національної академії внутрішніх справ

Стаття присвячена питанням взаємодії центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом з іншими суб'єктами публічної адміністрації на сучасному етапі державно-правового розвитку України. Визначаються проблеми цієї взаємодії та можливі перспективи вирішення визначених проблем у концепції стратегії сталого розвитку «Україна–2020».

Ключові слова: взаємодія, центральні органи виконавчої влади, публічна адміністрація, розвиток.

Статья посвящена вопросам взаимодействия центральных органов исполнительной власти со специальным статусом с другими субъектами публичной администрации на современном этапе государственно-правового развития Украины. Определяются проблемы этого взаимодействия и возможные перспективы решения определенных проблем в концепции стратегии устойчивого развития «Украина–2020».

Ключевые слова: взаимодействие, центральные органы исполнительной власти, публичная администрация, развитие.

Fedorchenko R.A. INTERACTION OF CENTRAL EXECUTIVE POWER WITH SPECIAL STATUS WITH OTHER SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION PRESENT STAGE OF PUBLIC LAW UKRAINE

The article is devoted to interaction of central executive bodies with special status with other subjects of public administration at present stage of state-legal development of Ukraine. Identify problems of interaction and possible prospects for resolving problems identified in concept of sustainable development strategies „Ukraine–2020”.

Key words: interaction, central authorities, public administration, development.

Постановка проблеми. В умовах конституційної та адміністративної реформ, що відбуваються в Україні, особливої актуальності набувають дослідження, присвячені оптимізації системи органів публічної адміністрації, як основної з передумов на шляху до побудови європейського та демократичного суспільства та специфіки взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації. Ефективній діяльності центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом (далі – ЦОВВ зі спеціальним статусом), як складової частини органів публічної адміністрації, перешкоджає нерационально організована робота з іншими суб'єктами публічної адміністрації [12, 14].

Ступінь розробленості проблеми. Прийняття змін до Конституції України 21 лютого 2014 р. [1] майже з одночасним прийняттям нового Закону України «Про Кабінет Міністрів України», внесення змін до законів «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про місцеві державні адміністрації» ми вважаємо безсумнівним початком нового етапу адміністративної реформи в Україні. Більше того, цей етап, як передбачається, має стати найскладнішим і найбагатоаспектнішим за часів її прове-

дення, оскільки на сьогодні реформування системи публічної влади в Україні набуває комплексного характеру [14, 15].

Мета. Досліджуючи підходи функціонування ФДМУ, хочемо окремо розглянути також взаємодію суб'єктів публічної адміністрації з кожним органом ЦОВВ зі спеціальним статусом. Ми б хотіли акцентувати увагу на тому, що державна політика у сфері управління державною власністю України (компетентним органом у даному питанні є ФДМУ) має спрямовувати свої пріоритети не на приватизацію, а на зміцнення і розбудову державної власності поряд з іншими її формами.

Виклад основного матеріалу. Невід'ємною частиною адміністративної реформи являється визначення правових та організаційних способів та методів покращення взаємодії Антимонопольного комітету України (далі – АМКУ), Фонду державного майна України (далі – ФДМУ) та Державного комітету телебачення та радіомовлення України (далі – Держкомтелерадіо), Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Національного агентства України з питань державної служби (далі – Нацдержслужба), Національного



агентства з питань запобігання корупції як ЦОВВ зі спеціальним призначенням з іншими суб'єктами публічної адміністрації на сучасному етапі державно-правового розвитку України.

Згідно зі Стратегією сталого розвитку «Україна–2020», схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 року №5/2015 [11] можна виділити такі реформи, які стосуються ЦОВВ зі спеціальним статусом:

- реформа захисту економічної конкуренції;
- реформа телекомунікаційної інфраструктури;
- реформа державних закупівель;
- реформа державної служби та оптимізація системи державних органів;
- реформа управління державною власністю.

ЦОВВ зі спеціальним статусом взаємодіють з іншими суб'єктами публічної адміністрації відповідно до своїх повноважень. Згідно зі ст. 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 № 3166-VI [2] питання діяльності Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України та інших органів зі спеціальним статусом у Кабінеті Міністрів України представляє Прем'єр-міністр України. Голова Антимонопольного комітету України, Голова Фонду державного майна України, Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України та звільняються з посад Верховною Радою України. Заступники Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Для більш детального аналізу питання необхідно окремо розглянути також взаємодію суб'єктів публічної адміністрації з кожним органом ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Аналізуючи чинне законодавство України, можемо відзначити, що взаємодія АМКУ як ЦОВВ зі спеціальним статусом з іншими суб'єктами публічної адміністрації координується Законом України «Про Антимонопольний комітет України» від 26 листопада 1993 року № 3659-XII [3], як основним Законом у даній сфері регулювання. Можливі варіанти даної взаємодії відображені у ст. 20, ст. 201, ст. 202, ст. 25. Наша країна вибрала курс на евроін-

теграцію і відповідні реформи як законодавства, так і самої структури взаємодії органів публічної адміністрації. Тому на перший план в антимонопольній політиці держави виходить розвиток конкуренції та демонополізації економіки України, як один із кроків для створення розвинутої правової держави. Для здійснення поставленого завдання АМКУ та його територіальні відділення взаємодіють з органами публічної влади. Ця взаємодія полягає, по-перше, в погодженні з АМКУ проектів нормативно-правових актів та інших рішень суб'єктів публічної адміністрації, що впливають або впливатимуть на конкурентне середовище в середині ринків. До таких рішень можна віднести, наприклад, встановлення і зміну правил поведінки даних суб'єктів на ринку, або надання пріоритетного статусу якомусь суб'єкту на відповідному ринку тощо.

АМКУ тісно взаємодіє з ВРУ та КМУ. Так ми можемо побачити, що АМКУ щорічно до 15 березня наступного за звітним роком подає до ВРУ звіт про свою діяльність. ВРУ протягом місяця розглядає звіт та заслуховує доповіді уповноважених членів АМКУ, які доповнюють та аналізують інформацію, подану в звіті. АМКУ в рамках своєї компетенції вносить пропозиції до законопроектів, що впливатимуть на конкуренцію. Крім того, на плечах АМКУ лежить завдання розробки і здійснення програм економічного розвитку України, які затверджуються КМУ. АМКУ захищає інтереси держави в суді, а саме подає до суду заяви, позови, скарги у зв'язку з порушенням законодавства про захист економічної конкуренції органами влади.

Розглядаючи взаємодію ФДМУ з суб'єктами публічної адміністрації, слід зазначити, що основним законом, який регулює цю взаємодію, є Закон України «Про Фонд державного майна України» від 9 грудня 2011 № 4107 [4]. Виконуючи аналіз зазначеного закону, ми можемо виділити особливості цієї взаємодії, яка визначена в ст. 5 та ст. 16. Ми б хотіли акцентувати увагу на тому, що державна політика у сфері управління державною власністю України (компетентним органом у даному питанні є ФДМУ) має спрямовувати свої пріоритети не на приватизацію, а на зміцнення і розбудову державної власності поряд з іншими її формами. Зазначимо, що захід приватизації є одноразовим і призводить до заповнення бюджету лише на короткий період часу, тому продовжувати його далі не тільки недоцільно, але й шкідливо, так як це руйнує систему державної власності і порушує принцип рівності всіх форм власності. Отже, на нашу думку, в майбутньому реформуванні адміністрування державної

власності відбудеться реформування взаємодії ФДМУ з суб'єктами публічної адміністрації.

Досліджуючи підходи функціонування ФДМУ, слід зазначити, що на даний момент відсутня заборона передання об'єктів державної власності поза визначеними законодавством способами. До таких способів слід віднести випадки, коли державні організації та установи виступали і виступають засновниками або учасниками недержавних суб'єктів господарювання, що фактично призводить до позаприватизаційного відчуження об'єктів державної власності, по суті їх втрати. В зв'язку з виникненням дірок у законодавстві, невирішених питань функціонування ФДМУ, ми можемо зазначити, що у Стратегії «Україна–2020» одним з пріоритетів розвитку України є реформа управління державною власністю, яка має усунути недоліки законодавства та покращити управління публічної адміністрації. На сучасному етапі розвитку України ФДМУ співпрацює з АМКУ у процесі приватизації та оренди державного майна. Ця співпраця полягає у вживанні спільних заходів щодо запобігання монополізації товарних ринків, до якої може призвести неправомірна політика у даній сфері економіки.

ФДМУ разом з КМУ визначають доцільність відчуження у закріплених у державній власності пакетів акціонерних товариств, утворених у процесі приватизації. Також ФДМУ не має права самостійно без погодження з КМУ приймати рішення про утворення державних холдингових компаній. Якщо визначати взаємодію з іншими ЦОВВ, то виходить на перший план звітування ФДМУ про виконання функцій з управління об'єктами державної власності ЦОВВ із питань економіки.

Наступним ЦОВВ зі спеціальним статусом, особливості взаємодії із суб'єктами публічної адміністрації якого необхідно розглянути, є Держкомтелерадіо. Дана взаємодія врегульовується Положенням «Про Державний комітет телебачення та радіомовлення» від 13 серпня 2014 року № 341 [8] та здійснюється відповідно до покладених на Держкомтелерадіо завдань. Як ми знаємо, в 2014 році розпочалася антитерористична операція на Донбасі, фактично там йде повноцінна війна. Невід'ємною частиною цієї війни була і є інформаційна війна, яку ми, на превеликий жаль, поки що програємо. Цей конфлікт показав необхідність удосконалення функціонування Держкомтелерадіо, як одного з органів, який відповідає за інформаційну безпеку України та його реформування, невід'ємною частиною якого є удосконалення взаємодії між органами публічної влади та Держко-

мтелерадіо. Даний ЦОВВ зі спеціальним статусом визначає порядок функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади. Крім того, Держкомтелерадіо слідкує за інформаційною безпекою нашої країни, а саме, намагається захищати суспільство від негативного впливу аудіо-, відеопродукції, яка становить загрозу суспільній моралі. Не можна пропустити без уваги взаємодію Держкомтелерадіо з компетентними органами інших держав. Ця взаємодія полягає у створенні за кордоном мережі кореспондентських пунктів державних телерадіоорганізацій та інформаційних агентств. Крім того, Держкомтелерадіо допомагає в роботі структурним підрозділам територіальних адміністрацій, які відповідають за взаємодію із засобами масової інформації.

Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України взаємодіє з суб'єктами публічної адміністрації в питаннях забезпечення функціонування і розвитку державної системи урядового зв'язку. Національної системи конфіденційного зв'язку, поштового зв'язку спеціального призначення, урядового фельд'єгерського зв'язку, захист державних інформаційних ресурсів та інформації. Розглядаючи дану взаємодію, яка відбувається згідно із Законом України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» від 23 лютого 2006 року № 3475-VI [6], ця служба забезпечує в установленому законодавством порядку урядового зв'язку Президента України, Голови ВРУ, Прем'єр-міністра України, інших посадових осіб державних органів, органів місцевих самоврядування, системи органів військового управління, керівників підприємств, установ і організацій.

Даний ЦОВВ зі спеціальним статусом виконує так би мовити роль посередника між різними суб'єктами публічної адміністрації, тобто він приймає, обробляє, доставляє різного виду інформацію (інформація з грифом секретності, дипломатична пошта тощо). Ми б хотіли наголосити на особливому місці Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України під час проведеного АТО на Донбасі, адже саме на неї покладено завдання забезпечення захисту зв'язку між різними військовими підрозділами, Радою національної безпеки і оборони України, штабом АТО, витік даної інформації може нашкодити інтересам України. Тому місце Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України в системі ЦОВВ являється одним із ключових.

Нацдержслужба України являється ЦОВВ зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби, здійснює



функціональне управління державною службою. Основними нормативно-правовими актами, на які спирається Нацдержслужба у процесі взаємодії з іншими суб'єктами публічної адміністрації, є Положення «Про Національне агентство з питань державної служби» від 1 жовтня 2014 року № 500 [9]. Ми можемо з упевненістю заявити, що Нацдержслужба являється однією з рушійних сил оптимізації органів публічної влади. Цей висновок можна зробити з аналізу покладених на неї завдань. Тому що одним із цих завдань є вивчення Європейського досвіду в сфері державної служби – готує пропозиції та розробляє заходи щодо інституційного забезпечення їх адаптації до стандартів ЄС та підвищення ефективності державного адміністрування.

Відзначимо, що оптимізація органів публічної адміністрації відбувається за допомогою взаємодії Нацдержслужби з іншими суб'єктами публічної влади. Так, слід виділити, що Нацдержслужба взаємодіє з суб'єктами публічної влади за допомогою залучення в установленому порядку для виконання окремих видів робіт працівників публічної влади, попередньо погодивши це з їх керівниками. Не можна залишити без уваги те, що Нацдержслужба здійснює методичне та консультативне забезпечення діяльності кадрових служб, суб'єктів публічної адміністрації, і проводить ряд перевірок відомостей щодо кандидатів на зайняття посад державних службовців, що в подальшому впливає на якість надання адміністративних послуг. Отже, за допомогою тісної взаємодії Нацдержслужби з органами публічної адміністрації, на нашу думку, в майбутньому державна служба України вийде на новий європейський рівень та стане задовольняти потреби держави найякіснішим та найоптимальнішим шляхом.

З 26 квітня 2015 року вводиться в дію Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [5], в якому передбачено створення нового ЦОБВ зі спеціальним статусом – Національного агентства з питань протидії корупції. Взаємодію цього ЦОБВ зі спеціальним статусом з іншими суб'єктами публічної адміністрації ми на даний момент часу можемо проаналізувати лише з розгляду Закону України «Про запобігання корупції». Дивлячись на специфічне направлення діяльності Національного агентства, ми можемо відзначити, що воно співпрацює з органами публічної влади на всіх її рівнях. Згідно з указаними законом повноваженнями, можна виділити такі аспекти взаємодії, як координація та надання методичної допомоги щодо виявлення органами публічної влади корупційних ризиків у своїй діяльності та реалізації

ними заходів щодо їх усунення, включаючи суди підготовку та виконання антикорупційних програм.

Крім цього, Національне агентство організовуватиме підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації з питань, пов'язаних із запобіганням корупції працівників державних органів, посадових осіб місцевого самоврядування. Відзначимо також, що Національне агентство співпрацює з органами публічної влади в плані одержання від них інформації для виконання покладених на нього завдань. Також воно матиме прямий доступ до інформаційних баз органів публічної влади, проводитиме викорінення корупції у публічній владі за допомогою створення комісій та робочих груп, які працюватимуть у відповідному органі, та організовуватиме конференції, семінари, наради з питань запобігання та протидії корупції. В подальшому ми вбачаємо в національному агентстві міцну опору у формуванні прозорої та ефективною системи функціонування публічної адміністрації. Адже за допомогою виявлення та закриття корупційних схем у системі публічних органів влади також оптимізується взаємодія між суб'єктами публічної влади. Це можливо буде побачити, наприклад, у ліквідації фіктивних або неправомірно функціонуючих суб'єктів публічної влади, які тим чи іншим шляхом призводять до корупції.

Окремо слід зупинитися на особливостях взаємодії ЦОБВ зі спеціальним статусом із засобами масової інформації та громадськими об'єднаннями. Для забезпечення прозорості та відкритості діяльності публічної адміністрації сьогодні залучають громадськість із метою виявлення порушень та неякісного виконання функціональних обов'язків, корупційних схем, у тому числі, у ЦОБВ зі спеціальним статусом. Це проявляється сьогодні шляхом створення громадських рад у системі ЦОБВ зі спеціальним статусом, які залучають громадян до участі в управлінні державними справами з метою надання їм можливостей для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів. Проведення консультацій із громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень із важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і сво-

бод громадян, задоволенню їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що аналіз сучасного стану переконливо свідчить про наявні проблеми та необхідність суттєвого реформування ЦОВВ зі спеціальним статусом в Україні. Але на сьогодні існуючі результати ще не набули тієї критичної маси, яка б дала змогу досягти якісного, ефективного та результативного перелому у функціонуванні системи публічного управління, більш повного забезпечення потреб громадян, значного підвищення їх життєвого рівня. Недостатнє правове забезпечення, законодавча невизначеність щодо відповідальності органів публічної влади та їх посадових осіб, відсутність механізму взаємодії та колективної роботи, відсутність ефективних управлінських інноваційних технологій, недостатнє фінансове забезпечення, слабка інформованість населення – це ще не весь перелік проблем, що заважають створити ефективне публічне адміністрування. Реформування державного управління має перетворювати систему центральних органів виконавчої влади на керований механізм із чітким розподілом повноважень та відповідальності, оптимізований за змістом і переліком державних функцій, кількістю державних службовців і зорієнтований на задоволення потреб суспільства. Саме такий необхідний інструментарій має застосовуватися за призначенням і на довгострокову перспективу. Він здатний підвищити ефективність публічного адміністрування та суттєво зменшити використання коштів Державного бюджету на утримання державного апарату.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України, Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
2. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
3. Закон України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 № 3659-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
4. Закон України «Про Фонд державного майна України» від 09.12.2011 № 4107-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
5. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
6. Закон України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» від 23.02.2006 № 3475-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 № 442 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України» від 13.08.2014 № 341 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби» від 01.10.2014 № 500 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 року № 996 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

11. Указ Президента України «Про затвердження Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» від 12 січня 2015 року № 5/2015 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

12. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко (спец. ред.). – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 864 с.

13. Авер'янов В.Б. Система органів виконавчої влади: уточнення концептуальних засад реформування / В.Б. Авер'янов // Вісник державної служби України. – № 2. – 2003. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=A058D14716D1C4B60C2708D9516E2310?art_id=37464&cat_id=37402.

14. Ващенко Ю.В. До питання про місце в системі органів державної влади України Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна, Державного комітету телебачення і радіомовлення України. – Наукова стаття. – Адміністративне право і процес. Науково-практичний журнал, заснований Київським національним університетом імені Тараса Шевченка. – 2014. – № 4 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://applaw.knu.ua/>.

15. Ващенко Ю.В. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом : проблеми правової природи та перспективи реформування. – Наукова стаття. – Адміністративне право і процес. Науково-практичний журнал, заснований Київським національним університетом імені Тараса Шевченка. – 2014. – № 3 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://applaw.knu.ua/>.

16. Галай А.О. Вибір оптимальної моделі взаємодії самоорганізованого громадянського суспільства та сучасної Української держави. – Наукова стаття. – Адміністративне право і процес. Науково-практичний журнал, заснований Київським національним університетом імені Тараса Шевченка. – 2014. – № 4 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://applaw.knu.ua/>.

17. Гошовський В.С. Особливості адміністративно-правового статусу Фонду державного майна України, як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом / В.С. Гошовський // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 209–214 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13gvczcc.pdf>.