

ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ: СТАН, ПРОБЛЕМИ, ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ

Олійник Анатолій Юхимович –
кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри загальноюридич-
них дисциплін юридичного факультету
КНУВС

РОЛЬ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ КОНСТИТУЦІЙНИХ СВОБОД

Розглянуто функції, форми й методи роботи центральних органів виконавчої влади у процесі забезпечення основних свобод людини і громадянина. Сформульовано теоретичні висновки й практичні рекомендації стосовно підвищення ефективності такої діяльності.

Functions, forms and methods of work of the Central organs executive powers during maintenance of basic freedom of the man and citizen are considered in this article. The theoretical conclusions and practical recommendations concerning increase of efficiency of such activity are formulated.

Нідлеглими Кабінетові Міністрів України органами є міністерство, державні комітети та служби, інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Головними центральними органами виконавчої влади є міністерства. Вони підзвітні й підконтрольні Кабінету Міністрів України і ним утворюються, реорганізуються та ліквідовуються за поданням Прем'єр-міністра України. Таке подання повинно містити пропозиції щодо правового статусу, функцій та повноважень новостворюваного або реорганізованого органу, викладені у вигляді проекту положення про цей орган, а також щодо штатної чисельності та розміру осигнувань на його утримання або аргументи на користь ліквідації такого органу. Не допускається ліквідація або утворення но-

вих міністерств та інших центральних органів виконавчої влади шляхом їх реорганізації, якщо існування таких органів визначено Конституцією України. Міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади. Основним його завданням є забезпечення реалізації державної політики у визначеній сфері діяльності. Кожне міністерство, здійснюючи свої повноваження у визначеній для нього сфері державної політики, забезпечує і певні конституційні свободи. Конституційні громадянські та політичні свободи забезпечують, реалізуючи свої повноваження, такі міністерства України, як: а) внутрішніх справ; б) з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи; в) оборони; г) охорони здоров'я України; д) охорони навколишнього природного середовища України; е) юстиції. Конституційні економічні й соціальні свободи забезпечують такі міністерства України: а) аграрної політики; б) будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства; в) вугільної промисловості; г) економіки; д) палива та енергетики України; е) праці і соціальної політики України; є) промислової політики України; ж) транспорту та зв'язку України; з) у справах сім'ї, молоді та спорту; і) фінансів. Конституційні культурні свободи забезпечують міністерства освіти і науки, культури і туризму, закордонних справ [1] тощо. Очолює міністерство і здійснює керівництво у визначеній сфері міністр. Він несе особисту відповідальність за розробку і впровадження з відповідних питань Програми Кабінету Міністрів України та реалізацію державної політики у визначеній сфері державного управління. На нього покладається обов'язок здійснювати управління в цій сфері, спрямовувати й координувати діяльність інших органів виконавчої влади з питань, віднесених до його відання.

Отже, міністерство є головним органом центральної виконавчої влади, що організує виконання своїх повноважень у визначеній сфері державного управління та забезпечує реалізацію конституційних свобод як самостійно, так і через інші центральні органи виконавчої влади та через місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування з питань реалізації делегованих повноважень.

Серед інших центральних органів виконавчої влади виділяють державні комітети (державні служби) та інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Державний комітет (державна служба) – це центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Прем'єр-міністр, один з віце-прем'єр-міністрів чи міністрів. Завданням цього органу є: а) внесення пропозицій щодо формування державної політики відповідним членом Кабінету Міністрів України; б) забезпечення реалізації названої політики у визначеній сфері діяльності; в) здійснення державного управління у цій сфері; г) міжгалузева координація та функціональне регулювання з питань, віднесених до відання державного комітету (державної служби). Комітет очолює його голова [2, с. 260]. В Україні функціонують такі державні комітети: а) архівів; б) лісового господарства; в) телебачення та

радіомовлення; г) з державного матеріального резерву; д) по водним ресурсам; е) по земельним ресурсам; є) у справах національностей та міграції. До центральних органів виконавчої влади, статус яких прирівнюється до Державних комітетів України відносяться: 1) Вища атестаційна комісія; 2) Головне контрольно-ревізійне управління; 3) Пенсійний фонд; 4) державні служби: а) автомобільних доріг; б) з нагляду за забезпеченням безпеки авіації [3]. Державні комітети лісового господарства, по водним і земельним ресурсам, відповідно до своїх функцій, забезпечують конституційні екологічні свободи людини і громадянина. Конституційні свободи біженців і національних меншин та мігрантів забезпечує Державний комітет у справах національностей та міграції. Конституційні свободи на недоторканність життя, здоров'я та безпеки людини під час польотів забезпечує Державна служба з нагляду за забезпеченням безпеки авіації.

Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом — це різновид центрального виконавчого органу, що має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання і повноваження. Названий орган очолює його голова. Стосовно нього законодавством може встановлюватися спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівника та вирішення інших питань відповідно до законодавства України [4, с. 271–272]. До системи центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом входять: 1) Адміністрація Державної прикордонної служби України; 2) Антимонопольний комітет України; 3) Головне управління державної служби України; 4) Державні комісії: а) з регулювання ринків фінансових послуг України; б) з цінних паперів та фондового ринку; 5) Державні служби: а) митна; б) експортного контролю; 6) Державні адміністрації: а) податкова; б) судова; 7) Державний департамент України з питань виконання покорань; 8) Державне агентство України з інвестицій та інновацій; 9) Державні комітети: а) статистики; б) з питань регуляторної політики та підприємництва; в) з питань технічного регулювання та споживчої політики; г) фінансового моніторингу; д) ядерного регулювання; 10) Міністерство економіки України; 11) Національні комісії: а) з питань регулювання зв'язку; б) регулювання електроенергетики; 12) Національні агентства: а) з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів; б) космічне; 13) Служба безпеки України; 14) Управління державної охорони України; 15) Фонд державного майна України [3]. Названі органи діють відповідно до положення про них. У межах визначеної компетенції вони забезпечують конституційні громадянські та політичні свободи, наприклад, Служба безпеки України. На неї як державний правоохоронний орган спеціального призначення покладається завдання забезпечувати державну безпеку України, конституційні громадянські, політичні, економічні й інші свободи людини та громадянина. До завдань Служби безпеки України також належать попередження, виявлення, припинення та

розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України [5].

Забезпечення конституційних свобод покладається на Адміністрацію Державної прикордонної служби України, яка організує охорону державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах з метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму. Вона забезпечує: а) здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів й іншого майна, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення, чим забезпечує конституційну свободу пересування; б) охорону суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконанням зобов'язань у цій зоні інших держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій; в) ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної [6] та оперативно-розшукової діяльності [7] в інтересах забезпечення захисту державного кордону України; г) участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидію незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів; д) участь у здійсненні державної охорони місць постійного і тимчасового перебування Президента України та посадових осіб [8]; е) охорону закордонних дипломатичних установ України; є) координацію діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язану із захистом державного кордону України, а також діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму й режиму в пунктах пропуску через державний кордон України [9].

У Положенні про кожен з вищеназваних центральних органів виконавчої влади закріплюються їх завдання та функції щодо забезпечення конституційних свобод людини і громадянина як в Україні, так і за її межами. Ці положення приймаються на підставі загального Положення. Президентом України 12 березня 1996 року було затверджено "Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади", в якому визначені основні напрями організації і діяльності міністерств й інших центральних органів виконавчої влади, у тому числі й забезпечення конституційних свобод людини і громадянина. Кожне міністерство і будь-який інший вищенаведений орган центральної виконавчої влади здійснює забезпечення конституційних свобод людини в певній сфері відповідно до своїх повноважень. Міністерство (інший центральний орган державної виконавчої влади) України є центральними органами державної виконавчої влади, підпорядкованими Кабінету Міністрів України безпосередньо чи через відповідне міністер-

ство. Вони реалізують державну політику у відповідній галузі. У своїй діяльності названі органи керуються Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, декретами, постановами і розпорядженням Кабінету Міністрів України, а також положенням про такі органи. На них покладаються обов'язки щодо узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до їх компетенції, підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства та внесення їх в установленому порядку на розгляд Президента України і Кабінету Міністрів України, як суб'єктів законодавчої ініціативи. У межах своїх повноважень міністерство (інший центральний орган виконавчої влади) організовує виконання законів, інших нормативно-правових актів вищих органів виконавчої влади, здійснює систематичний контроль за їх реалізацією. Як центральний орган міністерство (інший центральний орган виконавчої влади): 1) бере участь у формуванні та реалізації державної політики як загалом, так і за відповідними напрямками, розробляє механізм її реалізації; 2) прогнозує розвиток економіки у виробничій, науково-технічній, мінерально-сировинній, паливно-енергетичній, трудовій, демографічній, соціальній, фінансовій та інших сферах; 3) бере участь у розробленні проектів Державної програми економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України; 4) готує пропозиції та бере участь у формуванні й реалізації політики у сфері виконання робіт і поставок продукції для державних потреб; 5) розробляє цілові перспективні програми, опрацьовує комплекс заходів, спрямованих на поглиблення економічної реформи; 6) реалізує державну стратегію розвитку відповідної галузі (групи суміжних галузей); 7) вносить у встановленому порядку пропозиції про зміну умов оподаткування, одержання пільгових кредитів, визначення особливостей приватизації, демонополізації підприємств в окремих галузях; 8) готує пропозиції про вдосконалення механізму регулювання розвитку економіки, її структурної перебудови, забезпечення ринкової збалансованості, соціального захисту населення, екологічної безпеки; 9) бере участь у формуванні та реалізації інвестиційної політики відповідно до пріоритетних напрямів структурної перебудови економіки; 10) розробляє фінансово-економічні та інші нормативи, механізм їх упровадження, затверджує галузеві стандарти; 11) вживає заходів, спрямованих на вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності, захист інтересів українських товаровиробників на зовнішньому ринку та розвиток внутрішнього ринку; 12) видає в передбачених законодавством випадках спеціальні дозволи (ліцензії) на проведення окремих видів підприємницької діяльності; 13) виступає державним замовником наукових досліджень комплексного характеру; 14) бере участь у підготовці міжнародних договорів України, укладає міжнародні договори міжвідомчого характеру; 15) здійснює у межах повноважень, визначених законодавством, функції управління майном підприємств, що належать до сфери управління міністерства; 16) складає макроекономічні та міжгалузеві баланси; 17) розробляє пропозиції що-

до визначення пріоритетних напрямів розвитку економіки; 18) бере участь у формуванні та реалізації антимонопольної політики як загалом, так і за відповідними напрямами (демонополізація економіки, розвиток конкуренції, антимонопольне регулювання, застосування антимонопольного законодавства); 19) забезпечує виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави в межах, визначених законодавством повноважень; 20) забезпечує у межах своєї компетенції реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням у центральному апараті міністерства, на підприємствах, в установах й організаціях, що належать до сфери його управління; 21) здійснює інші функції, відповідно до покладених на нього завдань [10].

Міністерство (інший центральний орган виконавчої влади), для здійснення покладених на нього повноважень щодо забезпечення конституційних свобод, наділяється певними правами, а саме: а) залучати спеціалістів центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, підприємств, установ, організацій (за погодженням з керівниками) для розгляду питань, що належать до їх компетенції; б) представляти Уряд України, за його дорученням, у міжнародних організаціях та під час укладання міжнародних договорів України; в) безоплатно одержувати, в установленому законодавством порядку, від органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших органів інформацію, документи й матеріали та статистичні дані, для виконання покладених на них завдань; г) скликати в установленому порядку наради з питань, що належить до їх компетенції; д) притягати до дисциплінарної відповідальності керівників територіальних органів, підприємств, установ й організацій, що належать до сфери їх управління; е) самостійно або за участю роботодавців підприємств недержавної форми власності проводити переговори й укладати галузеві угоди з представниками найманих працівників [2]. При виконанні покладених на них завдань щодо забезпечення конституційних свобод названі органи можуть взаємодіяти з іншими органами державної виконавчої влади, виконавчими органами Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, а також з відповідними органами інших держав. Для здійснення своїх повноважень міністерство (інший центральний орган виконавчої влади) на основі та на виконання актів законодавства, які деталізують норми щодо конституційних свобод, видає накази, організовує контроль за їх здійсненням. У передбачених законодавством випадках, такі накази є обов'язковими для виконання місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями, незалежно від форм власності, окремими громадянами. Їх нормативно-правові акти підлягають державній реєстрації у Міністерстві юстиції України в порядку, встановленому законодавством. Для реалізації певних спільних завдань у разі потреби міністерство може видавати разом з іншими центральними та місце-

вими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування спільні акти.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції міністерства, обговорення найважливіших напрямів його діяльності та розвитку галузі в міністерстві утворюється колегія у складі міністра (керівника), його перших заступників та заступників, а також інших керівних працівників міністерства. Колегії утворюються і в інших центральних органах виконавчої влади. До складу колегії можуть входити керівники інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерства. Членів колегії затверджує Кабінет Міністрів України. Рішення колегії проводяться в життя наказами міністра чи керівника іншого центрального органу виконавчої влади. Для розроблення наукових рекомендацій, інших пропозицій щодо головних напрямів розвитку науки і техніки, обговорення найважливіших програм та інших питань при забезпеченні конституційних свобод людини і громадянина у міністерстві (іншому центральному органі виконавчої влади) може утворюватися науково-технічна (наукова) рада з учених і висококваліфікованих фахівців. Склад науково-технічної (наукової) ради і положення про неї затверджує міністр (або керівник іншого центрального органу виконавчої влади).

Міністерство (інший центральний орган виконавчої влади) є юридичною особою, має своє найменування, самостійний баланс, рахунки в установах банків, печатку із зображенням Державного герба України. Спрямування і координацію діяльності окремих центральних органів виконавчої влади здійснює міністр у спеціальному директивному наказі стратегії діяльності та основних завдань названих органів. Зазначені органи зобов'язані щорічно звітувати про результати їх діяльності в межах директивного наказу. У порядку, передбаченому законодавством України, центральні органи виконавчої влади можуть утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати свої територіальні органи. Призначення на посаду та звільнення з посади керівників територіальних органів здійснює керівник центрального органу виконавчої влади. Територіальні органи є з вертикальним і горизонтальним підпорядкуванням. Територіальні органи з вертикальним підпорядкуванням здійснюють свої повноваження незалежно від місцевих державних адміністрацій і підпорядковуються лише вищим відомчим органам з усіх питань діяльності, у тому числі й забезпечення конституційних свобод. Територіальні органи з горизонтальним підпорядкуванням мають подвійне підпорядкування як по вертикалі – вищим органам свого відомства, так і місцевій державній адміністрації. У межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, Кабінет Міністрів України може утворювати урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції). Вони діють у складі відповідних центральних органів виконавчої влади і здійснюють: а) управління окремими підгалузями або сферами діяльності; б) конт-

рольно-наглядові функції; в) регулятивні та дозвоільно-ресстраційні функції щодо фізичних і юридичних осіб. Керівників урядових органів призначає на посаду і звільнює з посад Кабінет Міністрів України за поданням керівника відповідного центрального органу виконавчої влади. Положення про урядовий орган державного управління затверджує Кабінет Міністрів України.

Кабінет Міністрів України у взаємодії з центральними органами виконавчої влади має право: 1) скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині; 2) призначати на посади та звільняти з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади (крім міністрів, голів Служби безпеки України, Фонду державного майна, Антимонопольного комітету, Державного комітету по телебаченню і радіомовленню); 3) контролювати роботу названих органів та заслуховувати звіти їх керівників. Особливості відносин Кабінету Міністрів України з окремими центральними органами виконавчої влади (наприклад, Службою безпеки України), а також інші питання організації, компетенції і порядку діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади визначаються відповідними нормативними актами.

Кабінет Міністрів України проаналізував підсумки економічного й соціального розвитку за січень–серпень 2006 р. Визначено, що в економіці країни наявні значні системні диспропорції, що становить загрозу енергетичній, продовольчій та фінансовій безпеці держави й може в найближчому майбутньому призвести до падіння економічного зростання та погіршення матеріального становища широких верств населення. Проведені перевірки показали, що ефективність системи виконавчої влади, зокрема впливу її місцевих органів на розвиток відповідних територій, не була достатньою. Незважаючи на поступове подолання у більшості регіонів негативних тенденцій у соціально-економічному розвитку, що спостерігалися з початку року, керівники значної частини областей надто повільно та неефективно розв'язували існуючі проблеми. Це призвело до зменшення обсягів інвестицій в основний капітал підприємств у Кіровоградській (на 2,3 %), Сумській (22,3 %) областях та м. Києві (на 7,9 %). Зменшилися обсяги виробництва зерна, м'яса та фінансування підприємств. У половині регіонів послабилася розрахункова фінансова дисципліна. У тринадцяти регіонах збільшилися обсяги податкового боргу. Найбільше зростання заборгованості відбулося в Тернопільській (у 3,3 раза), Харківській (2,7 раза) та Полтавській (2,2 раза) областях. Найбільшим боржником серед регіонів залишається м. Київ (4,3 млрд грн, що становить понад 50 % загальної заборгованості по країні) [11].

З метою зменшення зазначених диспропорцій Кабінет Міністрів України розробив План невідкладних заходів щодо подолання кризових явищ в економіці й соціальній сфері [12], виконання якого сприятиме ліквідації дефіциту енергоносіїв та забезпеченню прийнятних цін на них.

Центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям запропоновано посилити контроль за діяльністю державних природних монополій та підвищити ефективність управління підприємствами з державною часткою власності та доповісти до 1 січня 2007 р. Кабінету Міністрів України про вжиті заходи.

Отже, центральні органи виконавчої влади є, як правило, одноосібними керівними органами. Їх очолює міністр чи голова (інший керівник), який і несе персональну відповідальність за здійснення завдань та функцій органу у визначеній сфері діяльності. Особливістю організаційної структури цих органів є наявність місцевих територіальних органів, які разом з центральним органом утворюють систему міністерства, державного комітету чи іншого центрального органу виконавчої влади спеціального призначення. Серед таких органів існують структури з горизонтальним і вертикальним підпорядкуванням. Територіальні органи підпорядковані лише по вертикалі, здійснюють свою діяльність на місцях, незалежно від місцевих органів виконавчої влади, а з горизонтальним підпорядкуванням – підзвітні як місцевим державним адміністраціям, так і вищому органу за галузевою чи функціональною ознакою. Усі вони є юридичними особами і здійснюють забезпечення конституційних свобод у визначеній сфері діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про формування складу Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 4 серп. 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 37. – Ст. 323.
2. Колодій А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : [підруч.] / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник; за ред. Я. Ю. Кондратьєва. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 464 с.
3. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. – 1999. – № 1573.
4. Колодій А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підруч. [2-е вид., перероб. і доп.] / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 504 с.
5. Про службу безпеки України : Закон України від 25 берез. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
6. Про розвідувальні органи України : Закон України від 22 берез. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 19. – Ст. 94.
7. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лют. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
8. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 4 берез. 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 236.
9. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квіт. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.

10. Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України : Указ Президента України від 12 берез. 1996 р. – 1996. – № 179.

11. Про роботу центральних та місцевих органів виконавчої влади із забезпечення економічного і соціального розвитку регіонів у січні–серпні 2006 р., виконання Плану невідкладних заходів щодо подолання кризових явищ в економіці і соціальній сфері та завершення підготовки до роботи в осінньо-зимовий період : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 жовт. 2006 р. – 2006. – № 1376.

12. Про План невідкладних заходів щодо подолання кризових явищ в економіці і соціальній сфері : Затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 серп. 2006 р. – 2006. – № 478.