

Вікторія Анатоліївна Дерезь,
науковий співробітник
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН В СИСТЕМІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Успішна діяльність держави тісно пов'язана з ефективною роботою всіх ланок державного апарату як сукупності органів, що здійснюють різноманітні функції держави. З метою усунення дублювання повноважень центральними органами виконавчої влади Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. №1085/2010 [2] була удосконалена мережа цих органів. Було скорочено кількість міністерств, на базі державних комітетів утворені служби, агентства, інспекції, а статус центральних органів виконавчої влади закріплений лише за трьома органами – Антимонопольним комітетом України, Державним комітетом телебачення і радіомовлення України, Фондом державного майна України.

17 березня 2011 року був прийнятий Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [1]. За впливом на розвиток вітчизняного законодавства факт прийняття цього закону можна порівняти із прийняттям свого часу Закону «Про Кабінет Міністрів України».

Відповідно до статті 1 Закону «Про систему центральних органів виконавчої влади» дану систему складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади для забезпечення додержання прав і свобод людини та громадянина, проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, виконання Конституції, законів та інших нормативно-правових актів взаємодіють між собою.

Необхідною умовою ефективного функціонування системи органів виконавчої влади в Україні є належне правове регулювання відносин, в яких вони перебувають. Реформування системи органів виконавчої влади не буде комплексним, якщо стосуватиметься лише правового статусу органів і залишатиме поза увагою різноманітні зв'язки і взаємодії між ними.

Вітчизняні організаційно-правові дослідження правових засад відносин органів виконавчої влади знаходяться на початковій стадії. Лише окремим аспектам цієї проблематики присвячувалися праці правознавців В. Авер'янова, Ю. Битяка, Н. Нижник, В. Селіванова, В. Цветкова тощо. Поряд з цим, досліджуваною проблематики стосуються роботи відомих зарубіжних вчених, а саме: Г. Атаманчука, І. Бачило, Ю. Козлова, О. Коренева, Б. Курашвілі, Б. Лазарева, О. Луньова, Г. Петрова.

В статті будуть розглянуті окремі питання правового регулювання відносин між центральними органами виконавчої влади.

Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави.

Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є: 1) забезпечення нормативно-правового регулювання; 2) визначення пріоритетних напрямів розвитку; 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; 4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проєктів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України; 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України (ст. 7 Закону).

Центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції. Їх діяльність спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством. Завданнями центральних органів виконавчої влади є: 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.

Інші центральні органи виконавчої влади можуть здійснювати одне або кілька визначених завдань (частина 2 ст. 17 Закону «Про центральні органи виконавчої влади»). 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 контрольно-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.

Потрібно враховувати, що відносини типу «міністерство – міністерство», «інший центральний орган виконавчої влади – інший центральний орган виконавчої влади» є відносинами між «однопорядковими інституціями», а відносини «міністерство – інший центральний орган виконавчої влади» є певною мірою відносинами між керуючим і керованим суб'єктами. Останні будуватимуться передусім з урахуванням повноважень міністра щодо спрямування та координації діяльності центрального органу виконавчої влади.

Щодо відносин між «однопорядковими інституціями», то на наш погляд, для України міг би бути корисним латвійський досвід правового регулювання співпраці установ*, між якими немає ієрархічних відносин. Закон про облаштування державного управління Латвії визначає, що вони співпрацюють для виконання своїх функцій і завдань. Установа, яка отримала відповідну пропозицію від іншої установи, може відмовити в співпраці тільки у тому випадку, якщо для цього є причини. Співробітництво установ здійснюється безоплатно, якщо зовнішнім нормативним актом не визначено інше. Установи можуть співпрацювати як в окремому випадку, так і постійно. За постійної співпраці установи можуть укладати міжвідомчі угоди.

Установа може запропонувати іншій забезпечити участь окремих посадових осіб у виконанні конкретних завдань управління. Дотримуючись визначених нормативними актами обмежень, вона також може запропонувати іншій установі надати інформацію, що є в розпорядженні цієї установи, чи надати висновок з питання, що належить до її компетенції.

Установа може відмовити у співпраці, обґрунтувавши відмову письмово, якщо: співпраця неможлива з фактичних причин; співпраця неможлива з правових причин; до співпраці може бути задіяна інша установа з меншим використанням ресурсів; необхідне використання ресурсів перевищує потребу установи, що запропонувала співпрацю. Установа, яка отримала відмову, може запропонувати вищій за належністю установі тієї сторони, що відмовила, оцінити обґрунтованість відмови.

Якщо установа вважає, що мета запропонованої співпраці не досягнута через діяльність чи бездіяльність іншої установи (співпраця недостатня чи не забезпечена належним чином), вона може проінформувати про це вищу за належністю установу іншої установи.

Для забезпечення постійної співпраці установи, що знаходяться в підпорядкуванні різних членів Кабінету Міністрів (належать до різних відомств), можуть у письмовому вигляді укласти міжвідомчу угоду. Таку угоду вони можуть укласти й у тому разі, якщо належать одній публічній особі або різним публічним особам. Міжвідомчою угодою не можна делегувати або змінити визначену нормативними актами компетенцію установ. Така угода не є зобов'язуючою для вищих за належністю установ. Вона не обмежує ієрархічні права цих установ.

Перед підписанням міжвідомчої угоди установа погоджує проект з вищою за належністю установою. Якщо така установа протягом місяця з дня надіслання проекту не дала письмової відповіді, угода вважається погодженою. Якщо міжвідомча угода не виконується належним чином, установа інформує про це вищу установу щодо установи, яка не виконує угоди. Установа не може вимагати від іншої виконання угоди, якщо невиконання угоди є наслідком дій вищої за належністю установи. Не можна подавати до суду позов про невиконання міжвідомчої угоди, а також про відшкодування збитків.

Міжвідомча угода припиняє дію, якщо закінчився строк, на який її укладено; хоча б одна з установ припинила існування або її реорганізували; одна із установ запропонувала її припинити;

одна із установ не виконує і не може виконувати угоду в зв'язку із зміною фактичних чи правових обставин. У цьому випадку відповідна установа або її вища за належністю установа інформує про це установу – іншу сторону.

Публічні особи укладають договір про співпрацю для забезпечення ефективного виконання завдання управління, що належить до компетенції хоча б однієї сторони. Договір про співпрацю від імені публічної особи укладає її орган або підпорядкована установа. Договором не може бути делегована чи змінена компетенція, визначена для створених публічних осіб нормативними актами. Він не може торкатися ієрархічних відносин між різними публічними особами та їх установами. Щодо адміністративного договору, то ним у Латвії вважається угода між публічною особою і приватною особою про встановлення, зміну, припинення чи констатацію адміністративних правовідносин.

Тобто, в Латвії нормативно-правове регулювання взаємовідносин органів, що не мають ієрархічного підпорядкування, є більш чітким і детальним, ніж в Україні. Воно передбачає регламентацію дій та права учасників як на етапі виникнення таких відносин, так і в процесі їх існування.

Наступне питання, на якому доцільно зупинитися – вирішення так званих компетенційних спорів між міністерствами. Зокрема, ст. 17 КАС України визначає, що на спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, поширюється юрисдикція адміністративних судів.

З нашої точки зору, більшій стабільності та керованості системи органів виконавчої влади сприяла б орієнтація практики на вирішення таких компетенційних суперечностей Кабінетом Міністрів України. Адже Кабінет Міністрів є вищим органом у системі органів виконавчої влади, а тому саме він у силу свого статусу має узгодити питання компетенції, що виникають між органами. Незвернення центрального органу виконавчої влади за вирішенням компетенційних суперечностей до вищого органу в системі органів виконавчої влади може певною мірою позбавити Уряд можливості повноцінного керівництва всією системою органів.

Та й позасудовий порядок розв'язання компетенційних спорів порівняно з судовим є більш «оперативним». Тому доцільно було б надавати перевагу саме позасудовому порядку їх вирішення. Основним же завданням адміністративного судочинства має бути захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб.

Таким чином, удосконалення системи центральних органів виконавчої влади в Україні спрямоване на вирішення давно існуючої проблеми конфліктного поєднання функцій в органах виконавчої влади. Проте, ряд питань, пов'язаних з діяльністю системи центральних органів виконавчої влади ще потребують свого правового вирішення. Варто окрему увагу приділяти відносинам між центральними органами виконавчої влади, враховуючи рівень органу в цій системі.

Список літератури:

1. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166 // Урядовий кур'єр. – 2011. – 12 квітня. – № 66.
2. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 р. № 1085/2010 р. // Урядовий кур'єр. – 2010. – 14 грудня. – № 234.

Дерець В. А. Окремі питання правового регулювання відносин в системі центральних органів виконавчої влади

У статті розглядаються особливості відносин між центральними органами виконавчої влади, а також порядок вирішення компетенційних суперечностей між міністерствами.

Ключові слова: міністерство, інший центральний орган виконавчої влади, відносини між центральними органами виконавчої влади.

Дерець В. А. Отдельные вопросы правового регулирования отношений в системе центральных органов исполнительной власти

В статье рассматриваются особенности отношений между центральными органами исполнительной власти, а также порядок решения компетенционных противоречий между министерствами.

Ключевые слова: министерство, другой центральный орган исполнительной власти, отношения между центральными органами исполнительной власти.

Derets V. Some problems of legal regulation relations between central executive authorities

The article reveals peculiarities of the relations between central executive authorities, as well as the procedure for resolving conflicts between ministries.

Key words: ministry, other central executive authorities, relations between central executive authorities.