

УДК 342.9

Т. О. Карабін

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного, фінансового
та інформаційного права юридичного факультету
Ужгородського національного університету

ФУНКЦІОНАЛЬНІ ТА ГАЛУЗЕВІ ЗАСАДИ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Питання розподілу повноважень між органами, які в сучасній адміністративно-правовій науці зараховують до публічної адміністрації, не перестає бути актуальним у сучасних політико-правових умовах. Постійний перерозподіл повноважень і пошук оптимального балансу повноважень зумовлює необхідність вироблення науково-теоретичних моделей і концепцій. Це питання в наукових працях досліджували переважно фахівці з адміністративного права.

Серед вітчизняних учених наукові дослідження в напрямі розподілу владних повноважень органів публічної влади по горизонталі проводили В.Б. Авер'янов, А.І. Берлач, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломонець, В.К. Колпаков, Р.С. Мельник, Н.Р. Нижник, В.П. Тимощук, В.К. Колпаков, А.О. Селіванов та інші дослідники.

Беззаперечним вважається те, що функціонально повноваження публічної адміністрації реалізуються передусім органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, але не тільки цими органами здійснюється адміністрування, воно здійснюється й органами, які не належать до перелічених. Тим не менше, метою статті є не дослідити розподіл усіх повноважень публічної адміністрації в державі, а виявити базові, вихідні положення розподілу, його правила та закономірності, а також проблеми правового регулювання. Припускаємо, що теоретичні й практичні узагальнення, які стосуються розподілу аналізованих повноважень, не будуть відрізнятися від гілки влади, до якої належить той чи інший орган. Тому наступний аналіз розподілу повноважень публічної адміністрації по горизонталі буде виконуватися переважно у сфері органів виконавчої влади. Ці органи реалізують ліву частину повноважень публічної адміністрації, тому, аналізуючи саме їх, розкрити проблему та досягти поставлених завдань у дослідженні вдасться більш комплексно й системно.

Раціональний розподіл функцій і повноважень владних суб'єктів детермінує побудову структур органів виконавчої влади, оскільки однією з найважливіших наукових засад визначення компетенції є принцип об'єктивної детермінованості структури будь-якого суб'єкта управління його функціями та іншими суттєвими складовими

змісту діяльності цього суб'єкта [1, с. 317]. Тобто побудова структур органів виконавчої влади ґрунтується на визнанні первинності функцій і повноважень і вторинності структур кожного органу.

Загальноприйнятих правил чи наукової методики розподілу повноважень публічної адміністрації чи універсальних практичних положень розподілу повноважень публічної адміністрації не існує. Крім того, оцінки правильності розподілу, як правило, впливають із ходу думок, який часто спирається скоріше на досвід і врахування достовірності й імовірності, ніж на однозначну нормативну дедукцію. Тим не менше, надалі в дослідженні спробуємо виділити певні закономірності розподілу повноважень суб'єктів владних повноважень по горизонталі.

Уперше в нормативних актах українського законодавства принципи побудови організаційних структур органів виконавчої влади залежно від характеру повноважень, що виконуються, були визначені в Указі Президента України «Про заходи впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. У цій Концепції, зокрема, зазначається, що «запровадження запропонованих концептуальних змін в побудові системи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади передбачає перехід до використання функціонального принципу утворення міністерств у поєднанні з галузевим принципом у тому разі, коли це зумовлено специфікою відповідних секторів державного управління та поточним станом соціально-економічного розвитку держави. Окремі міністерства можуть бути багатогалузевими або надгалузевими (наприклад, охоплювати такі галузі, як промисловість, сільське господарство, транспорт і зв'язок, енергетика). У цілому структурна реорганізація органів виконавчої влади повинна проводитись обов'язково за умови попереднього визначення реальної необхідності та напрямів зміни функцій, компетенції або методів діяльності відповідних структур» [8].

Під час розподілу повноважень публічної адміністрації використовуються різні принципи. Академічна навчальна література визначає, що найбільш поширеними у вітчизняній практиці визначення компетенції є такі принципи:

- 1) функціональний принцип;
- 2) галузевий принцип;
- 3) програмно-цільовий принцип [3, с. 214].

Функціональний принцип утворення органу використовується, коли орган спрямований на виконання однієї чи кількох функцій публічного управління. Як приклад наводяться міністерства фінансів, праці та соціальної політики, Антимонопольний комітет тощо. Згідно з галузевим принципом, орган здійснює керівництво однією чи кількома галузями державного управління, як, наприклад, міністерства освіти і науки, транспорту, Національне космічне агентство, Пенсійний фонд. Програмно-цільовий принцип використовується, коли орган створюється для цілеспрямованого вирішення конкретної проблеми (програми) вагомого суспільного значення, а після досягнення цілі ліквідується. Так, Фонд державного майна здійснює програми приватизації, Національний координаційний центр адаптації військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, та конверсії колишніх військових об'єктів вирішує відповідні проблеми військовослужбовців.

Тут же наголошується, що ця класифікація не є абсолютною, оскільки зазначені принципи тією чи іншою мірою можуть поєднуватися. Наприклад, під час визначення компетенції Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції одночасно застосовано функціональний (у частині формування економічної політики) і програмно-цільовий (у частині здійснення програм європейської інтеграції України) принципи.

Галузевий принцип дає змогу створити професійний спеціалізований управлінський апарат у тих сферах суспільного життя, які вважаються незмінним об'єктом правового регулювання. Він також дає можливість поєднати розрізнені інститути в межах однієї галузі управління. Тим не менше, галузевий принцип у побудові центральних органів виконавчої влади переважно не використовується в чистому вигляді, а доповнюється проблемним аспектом, наприклад, міністерство оборони, міністерство навколишнього середовища, міністерство внутрішніх справ тощо.

Крім того, світова практика розподілу компетенції між центральними органами виконавчої влади знає приклади, коли міністерства утворюються за принципом «клієнтури, яка обслуговується» [2, с. 46] (міністерства з питань споживачів, великого бізнесу, ветеранів). В українській практиці цей принцип частково застосований під час формування компетенції Міністерства молоді і спорту України та Державної служби України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції.

Сучасну систему центральних органів виконавчої влади в Україні становлять міністерства й інші центральні органи виконавчої влади. Згідно

зі статтею 1 Закону України «Про центральні органи 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 [10].

Із викладеного можна зробити висновок, що під час формування компетенції міністерств використовуються як функціональний, так і галузевий принципи, тоді як служби, агентства, інспекції, які є іншими органами виконавчої влади, утворюються відповідно до функціонального принципу.

Так, згідно з нормами згаданого вище Закону, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба; якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство; якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять 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 [10].

Оскільки конституційні повноваження щодо утворення, реорганізації й ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади належать Кабінету Міністрів України, то, відповідно, конкретна система центральних органів виконавчої влади встановлена постановою уряду [9]. Сьогодні існує 17 міністерств. Навіть із одних тільки назв органів можна дійти висновку, що більшість із них реалізують свої повноваження в окремих галузях чи сферах суспільного життя: культура, наука, економіка, сільське господарство, вугільна промисловість, інфраструктура, ЖКХ тощо, хоча частина з них створена на виконання окремих функцій. Так, Міністерство юстиції, згідно з Положенням про його діяльність, є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, державну політику з питань банкрутства й використання електронного цифрового підпису, державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, забезпечує формування державної політики у сфері архівної справи й діловодства і створення та функціонування державної системи страхового фонду документації. Тобто більшість завдань і функцій не обмежуються будь-якою галуззю, а мають наскрізне значення в державному управлінні [7].

Те саме стосується й Міністерства соціальної політики України. Це Міністерство є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері праці й соціальної політики, зайнятості населення і трудової міграції, трудових відносин, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального діалогу, соціального захисту, волонтерської діяльності, організації поховання, соціальної й професійної адаптації військовослужбовців, які звільняються, осіб, звільнених із військової служби, та учасників антитерористичної операції, у сфері промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб [6].

Згідно з Положенням про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади, до центральних органів виконавчої влади, які йменуються службами, належить 21 орган, більшість функцій яких повинні становити функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам відповідно до норм закону. Наприклад, Державна регуляторна служба України, згідно з нормами Положення про її діяльність, розробляє форми документів у сфері ліцензування та правила їх оформлення, погоджує за поданням органу ліцензування ліцензійні умови провадження певного виду господарської діяльності й порядок здійснення контролю за їх дотриманням, формує експертно-апеляційну раду та здійснює її організаційне, інформаційне й матеріально-технічне забезпечення, організовує підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців із ліцензування органів ліцензування, веде Єдиний ліцензійний реєстр, організовує замовлення, постачання, ведення обліку і звітності про витрачання бланків ліцензій тощо [5]. Тобто більшість повноважень цієї служби дійсно стосуються функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам.

Тим не менше, аналіз положень про діяльність служб дає підстави зробити висновок, що в змісті компетенції не всіх служб переважають повноваження з надання адміністративних послуг. Наприклад, Державна казначейська служба України здійснює розрахунково-касове обслуговування розпорядників, одержувачів бюджетних коштів, управляє ліквідністю субрахунків єдиного казначейського рахунка, здійснює відкриття й закриття рахунків поточного бюджетного періоду, а також відкриття рахунків наступного бюджетного періоду, здійснює повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету, за поданням органів, що контролюють справляння над-

ходжень бюджету, нараховує штрафи за неповне або несвочасне повернення коштів надміру сплачених податків відповідно до законодавства тощо [4]. Тобто більшість повноважень стосуються розпорядництва, а не функцій надання адміністративних послуг. Це саме можна проілюструвати й на прикладі аналізу положень про діяльність Державної міграційної служби України, Державної фіскальної служби України, Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів та інших центральних органів виконавчої влади.

Наступним видом центральних органів виконавчої влади, компетенція яких формується за функціональним принципом і більшість функцій яких становлять функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, є агентства. Загалом центральних органів виконавчої влади, які називаються агентствами, налічується дванадцять. Однак якщо в більшості випадків прив'язка назви до функції управління об'єктами державної власності не викладає ніяких заперечень, то Національне агентство України з питань державної служби, Національне агентство з питань запобігання корупції, а також Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, є органами, у яких очевидно переважають повноваження зі здійснення контрольної діяльності. Хоча їх компетенція також сформована за функціональним принципом.

Сучасна система центральних органів виконавчої влади нараховує всього п'ять органів, більшість повноважень яких становлять контрольно-наглядові за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства та які утворюються як інспекція. До них належать Державна архітектурно-будівельна інспекція України, Державна екологічна інспекція України, Державна інспекція навчальних закладів України, Державна інспекція енергетичного нагляду України та Державна інспекція ядерного регулювання України.

Роблячи проєкцію використання галузевих і функціональних засад у розподілі повноважень на місцевий рівень управління, варто відмітити, що там також простежується їх поєднання. Воно здійснюється згідно з нормами Конституції України, що заклала необхідний правовий фундамент, хоча рівновага, визначена нею в цьому питанні, як видається, була порушена Законами України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні».

Серед напрямів діяльності місцевих державних адміністрацій, передбачених Основним Законом, є забезпечення виконання Конституції й законів

України, актів Президента, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законності і правопорядку; додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля; підготовки, виконання й звіту про виконання відповідних обласних та районних бюджетів і програм; взаємодії з органами місцевого самоврядування (ст. 119 Конституції України).

Із конституційно закріплених напрямів діяльності видно, що галузевий принцип був покладений в основу у двох випадках. Перший – під час визначення компетенції в бюджетній сфері, де місцеві державні адміністрації є своєрідними «виконавчими органами» відповідних рад. Другий – у сфері виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку й охорони довкілля, оскільки вони реалізуються в тій чи іншій галузі суспільного життя, передбачають наділення їх окремими галузевими повноваженнями.

Інші напрями діяльності цих органів визначено відповідно до функціонального принципу. Так, забезпечення виконання Конституції, актів законодавчої та виконавчої влади місцевими державними адміністраціями полягає в інформуванні суб'єктів управління державними й самоврядними справами на відповідній території про прийняті акти, створенні умов для ефективного виконання ними цих актів. Забезпечення законності і правопорядку в суспільстві, додержання прав і свобод громадян передбачає наділення відповідної місцевої державної адміністрації такими повноваженнями, як право скасування актів, зупинення їх дії, звернення з позовом до суду, що застосовуються залежно від суб'єкта, до якого той чи інший вид примусу буде застосований.

За Конституцією України, місцеві державні адміністрації також забезпечують взаємодію з органами місцевого самоврядування. Очевидно, що ця взаємодія стосується питань, які зачіпають їхні спільні інтереси й належать до їхньої компетенції. Це можуть бути питання соціально-економічного та культурного розвитку, охорони довкілля тощо. Місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування вправі укладати відповідні адміністративні договори, створювати спільні комісії.

Визначаючи поняття місцевого самоврядування, Конституція закріпила за територіальною громадою право самостійного вирішення нею питань місцевого значення. Очевидно, що ці питання належать до різних сфер суспільного життя і їх закріплення в компетенції самоврядних органів, на відміну від місцевих державних адміністрацій, має здійснюватися за галузевим принципом.

На нашу думку, досягнення належного розподілу повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування на основі принципу поєднання галузевих і функціональних засад управління передбачає два аспекти. По-перше, зміну підходу до визначення компетенції місцевих державних адміністрацій у компетенційних законах, зокрема приведення їх у відповідність до положень Конституції України, яка закріпила основні напрями діяльності місцевих державних адміністрацій переважно на функціональних засадах управління. Другий аспект полягає в тому, що за дотримання першого положення власне розмежування потребуватиме тільки галузева компетенція державних і самоврядних органів. А та сфера, в якій будуть перетинатися повноваження наведених органів, не буде широкою, стосуватиметься здійснення державних програм у межах тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці, питань у бюджетній сфері тощо.

Отже, використання галузевих і функціональних засад під час розподілу повноважень органів публічної адміністрації є виправданим для вироблення закономірностей і теоретичних обґрунтувань стосовно центральних органів виконавчої влади, але не в усіх випадках. Однак що стосується органів публічної адміністрації інших, нижчих, організаційних рівнів, а також принципів розподілу повноважень усередині органу між його структурними підрозділами, то використання галузевих і функціональних засад не завжди є виправданим, тому варто шукати інші критерії й принципи.

Література

1. Авер'янов В.Б. Науково-методичні засади проведення функціонального аналізу в органах виконавчої влади / В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко // Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.
2. Административное право зарубежных стран : [учебник] / под. ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. – М. : Спарк, 2003. – 464 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
4. Положення про Державну казначейську службу України : Указ Президента України від 13.04.2011 № 460/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/460/2011>.
5. Положення про Державну регуляторну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2014 № 724 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrp.gov.ua/info/2>.
6. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 423 [Електронний

ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF>.

7. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF>.

8. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.

10. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

Анотація

Карбін Т. О. Функціональні та галузеві засади розподілу повноважень публічної адміністрації. – Стаття.

У статті розглянуто засади розподілу повноважень між органами публічної адміністрації. Проаналізовано функціональні засади та галузеві засади формування органів і наділення їх компетенцією. Зроблено висновок, що вони є виправданими у використанні розподілу

повноважень між центральними органами виконавчої влади.

Ключові слова: орган публічної адміністрації, орган виконавчої влади, функціональні повноваження, галузеві повноваження.

Аннотация

Карбин Т. А. Функциональные и отраслевые основания распределения полномочий публичной администрации. – Статья.

В статье рассмотрены основы распределения полномочий между органами публичной администрации. Проанализированы функциональные основы и отраслевые принципы формирования органов и наделяния их компетенцией. Сделан вывод, что они оправданы в использовании распределения полномочий между центральными органами исполнительной власти.

Ключевые слова: орган публичной администрации, орган исполнительной власти, функциональные полномочия, отраслевые полномочия.

Summary

Karabin T. O. Functional and sectoral distribution of powers principles of public administration. – Article.

The article deals with principles of the public administration powers division. Functional and branch bases of the competence formation and empowerment are analyzed. It is concluded that it is reasonable to use them at the distribution of powers between the central authorities.

Key words: public administration bodies, executive bodies, functional powers, sectoral powers.