

---

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

**В. А. ДЕРЕЦЬ**

**ВІДНОСИНИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ  
(ЗА ЗАКОНОПРОЕКТОМ «ПРО МІНІСТЕРСТВА ТА ІНШІ  
ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ»)\***

Рассматривается правовое регулирование отношений с участием центральных органов исполнительной власти Украины, предложенное законопроектом «О министерствах и других центральных органах исполнительной власти». Анализируется опыт правового регулирования сотрудничества институций, между которыми нет иерархических отношений, в Латвии. Особое внимание уделяется решению компетенционных споров между органами исполнительной власти Украины.

In the article author has described legal regulation of relations with participation of central executive authorities of Ukraine, proposed in the draftlaw «On the ministries and other central executive bodies». It comprises analysis of modern experience of legal regulation for institutions, where there are no subordination relations, in Latvia. Special attention is paid to the matters of disputes resolution on competence between executive authorities of Ukraine.

Система органів виконавчої влади в Україні складається з вищого органу в системі органів виконавчої влади – Кабінету Міністрів України (Уряду), центральних органів виконавчої влади (міністерств та інших центральних органів виконавчої влади), місцевих органів виконавчої влади (місцевих державних адміністрацій, територіальних органів виконавчої влади). Ефективне функціонування системи органів виконавчої влади залежить від стабільності та прогнозованості відносин між органами. У цих відносинах реалізуються повноваження органів виконавчої влади.

Удосконаленню правового регулювання відносин у системі органів виконавчої влади сприятиме законодавче визначення видів, завдань, повноважень, порядку організації та діяльності центральних органів виконавчої влади в майбутньому Законі «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади».

Стаття 24 законопроекту «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» закріплює порядок відносин міністра з урядовим органом, що вхо-

---

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

\* Робота виконується за грантом Президента України для підтримки наукових досліджень молодих вчених.

дить до системи міністерства. В цих відносинах міністр має такі повноваження: 1) вносить Кабінету Міністрів України пропозиції щодо утворення, реорганізації та ліквідації урядових органів у системі міністерства; 2) вносить Кабінету Міністрів України подання про призначення на посаду та звільнення з посади керівника урядового органу; 3) призначає на посади та звільняє з посад за поданням керівника урядового органу його заступників; 4) призначає на посади за поданням керівника урядового органу, погодженим з головою місцевої державної адміністрації, керівників територіальних підрозділів урядового органу; 5) звільняє з посад за поданням керівника урядового органу керівників його територіальних підрозділів; 6) порушує в установленому порядку перед Кабінетом Міністрів України питання щодо присвоєння рангу державного службовця, заохочення, притягнення до дисциплінарної відповідальності керівника урядового органу; 7) представляє в установленому порядку працівників урядового органу за поданням його керівника до відзначення державними нагородами України та здійснює інші повноваження.

Подальшого розвитку набуває механізм спрямування і координації через міністрів діяльності центральних органів виконавчої влади. На сьогодні цей механізм уніфіковано в Порядку спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 965. Проте закріплений зазначеним документом порядок не може бути однаковою мірою застосованим до всіх центральних органів виконавчої влади. Так, особливого порядку спрямування і координації потребують колегіальні центральні органи виконавчої влади, що впливає з характеру їхньої діяльності (здійснюють діяльність, яка підпадає під поняття «природні монополії»). Існує потреба в розробці та уніфікації окремого механізму спрямування і координації зазначених органів. Вбачається, що спрямування і координація колегіальних центральних органів виконавчої влади носитиме «полегшений» характер порівняно з механізмом спрямування і координації інших центральних органів виконавчої влади<sup>1</sup>.

Відповідно до законопроекту «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» порядок спрямування та координації діяльності державних комітетів і колегіальних центральних органів виконавчої влади відрізнятиметься. Згідно зі ст. 29 законопроекту міністр, забезпечуючи виконання рішення Кабінету Міністрів України щодо спрямування і координації діяльності державного комітету:

1) формує державну політику у відповідній сфері та здійснює контроль за її реалізацією державним комітетом;

2) визначає основні напрями і стратегічні цілі діяльності державного комітету відповідно до завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, а також інших завдань, покладених на Кабінет Міністрів України, вживає заходів щодо контролю за реалізацією державним комітетом державної політики у відповідній сфері;

3) затверджує щорічно план роботи державного комітету на наступний рік, заходи щодо реалізації основних напрямів і стратегічних цілей діяльності державного комітету відповідно до завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, а також інших завдань, покладених на Кабінет Міністрів України;

4) подає в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проекти законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, розробником яких є державний комітет;

5) визначає порядок обміну інформацією між ним та державним комітетом, форму та періодичність її подання, приймає рішення щодо проведення перевірки діяльності державного комітету;

6) погоджує проекти законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України з питань, що належать до компетенції державного комітету;

7) представляє в установленому порядку проекти законів України, розробником яких є державний комітет, та доповідає з інших питань під час їх розгляду на пленарних засіданнях Верховної Ради України;

8) вносить Прем'єр-міністру України пропозиції щодо кандидатури для призначення на посаду і звільнення з посади голови державного комітету;

9) вносить в установленому порядку Кабінету Міністрів України подання щодо призначення на посаду і звільнення з посади першого заступника і заступників голови державного комітету;

10) звертається до Кабінету Міністрів України з вмотивованою пропозицією щодо проведення службового розслідування стосовно голови державного комітету та його заступників;

11) подає голові державного комітету, а у разі потреби Кабінетові Міністрів України, пропозиції щодо удосконалення роботи державного комітету;

12) дає державному комітету обов'язкові до виконання доручення відповідно до актів і рішень Кабінету Міністрів України, що впливають з Програми діяльності Кабінету Міністрів України, а також інших завдань, покладених на Кабінет Міністрів України;

13) вносить голові державного комітету пропозиції, що є обов'язковими для розгляду;

14) порушує в установленому порядку перед Кабінетом Міністрів України питання присвоєння рангів державних службовців, заохочення, притягнення до дисциплінарної відповідальності голови державного комітету, його заступників;

15) затверджує структуру державного комітету;

16) погоджує рішення голови державного комітету про утворення, реорганізацію та ліквідацію територіальних органів державного комітету.

Реалізація повноважень у сфері спрямування, координації і контролю має здійснюватися на засадах, які виключають дублювання та підміну функцій керівників відповідних органів виконавчої влади, втручання у сферу їх відповідальності.

Законопроект «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» передбачає, що діяльність колегіального центрального органу виконавчої влади за рішенням Кабінету Міністрів України спрямовуватиметься та координуватиметься через міністра шляхом: представлення на засіданнях Кабінету Міністрів України, а також на пленарних засіданнях Верховної Ради України проектів нормативно-правових актів, розроблених колегіальним центральним органом виконавчої влади; проведення нарад, робочих зустрічей, консультацій з керівниками колегіальних центральних органів виконавчої влади та надсилання їм листів; заслуховування та отримання інформації керівників колегіальних центральних органів виконавчої влади з особливо важливих питань та звітів про виконання покладених на них завдань; звернення до Кабінету Міністрів України з вмотивованою пропозицією щодо проведення службового розслідування стосовно керівника або членів колегіальних центральних органів виконавчої влади, вжиття заходів для притягнення зазначених осіб до дисциплінарної відповідальності; подання

керівникові колегіального центрального органу виконавчої влади, а у разі потреби Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо вдосконалення роботи колегіального центрального органу виконавчої влади, які є обов'язкові для розгляду.

Законопроектом визначено, що голова колегіального центрального органу виконавчої влади має право брати участь у роботі урядових комітетів та засіданнях Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу в разі розгляду проектів законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, які стосуються компетенції колегіального центрального органу виконавчої влади.

Таким чином, порядок спрямування та координації діяльності колегіальних центральних органів виконавчої влади, згідно із законопроектом, є простішим, ніж для державних комітетів, і враховує особливості статусу колегіальних органів.

Ст. 42 законопроекту «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» передбачає, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади під час виконання покладених на них завдань взаємодіють між собою для забезпечення додержання прав і свобод людини та громадянина, проведення державної політики у відповідних сферах суспільного та державного життя, виконання Конституції та законів України, постанов Верховної Ради України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України. Однак доцільно було б враховувати думку спеціалістів, що відносини типу «міністерство – міністерство», «інший центральний орган виконавчої влади – інший центральний орган виконавчої влади» є, так би мовити, відносинами між «однопорядковими інституціями», а відносно «міністерство – інший центральний орган виконавчої влади» є певною мірою відносинами між керуючим і керованим суб'єктами. Останні будуватимуться насамперед з урахуванням повноважень міністра щодо спрямування та координації діяльності такого органу.

На нашу думку, для України корисним міг би бути 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 є причини відмови. Співробітництво установ здійснюється безоплатно, якщо зовнішнім нормативним актом не визначено інше. Установи можуть співпрацювати як в окремому випадку, так і постійно. При постійній співпраці установи можуть укладати міжвідомчі угоди. Публічні особи при співпраці можуть укладати договір про співпрацю.

Установа може запропонувати іншій установі забезпечити участь окремих посадових осіб у виконанні конкретних завдань управління; дотримуючись визначених нормативними актами обмежень, може запропонувати іншій установі надати інформацію, що є в розпорядженні цієї установи; запропонувати іншій установі надати їй висновок по питанню, що входить в компетенцію установи, яка дає висновок.

Установа може відмовити в співпраці, обґрунтувавши відмову письмово, якщо: співпраця неможлива з фактичних причин; співпраця неможлива з правових причин; до співпраці може бути залучена інша установа з меншим використанням ресурсів; необхідне використання ресурсів перевищує потребу установи, що запропонувала співпрацю.

Установа, що отримала відмову, може запропонувати установі, що є вищестоящою щодо даної, оцінити обгрунтованість 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 вищестоящу щодо даної установи установу.

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

Перед підписанням міжвідомчої угоди установа погоджує проект з вищестоящою установою. Якщо вищестояща 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 вищестоящу установу тієї установи, яка не виконує угоди. Установа не може вимагати від іншої установи виконання угоди, якщо невиконання угоди є наслідком дій вищестоящої 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 з установ запропонувала її припинити; одна з установ не виконує і не може виконувати угоду через зміну фактичних чи правових обставин. У цьому випадку відповідна установа або її вищестояща установа інформує про це установу-іншу сторону.

Публічні особи укладають договір про співпрацю для забезпечення більш ефективного виконання завдання управління, що входить до компетенції хоча б однієї сторони-публічної особи. Договір про співпрацю від імені публічної особи укладає її орган або підпорядкована установа. Договором про співпрацю не може бути делегована чи змінена компетенція, визначена для створених публічних осіб нормативними актами. Договір про співпрацю не може стосуватися ієрархічних відносин між різними публічними особами та їх установами. Створена публічна особа інформує про договір про співпрацю установу прямого управління, в підпорядкуванні якої знаходиться відповідна публічна особа. Якщо предметом договору про співпрацю є завдання управління, що входить до автономної компетенції створеної публічної особи, то в договорі може бути передбачено вирішення договірних спорів через суд. Якщо договором ця можливість не передбачена або нормативним актом визначено інше, сторони не можуть подавати позов до суду. Щодо адміністративного договору, то ним у Латвії вважається угода між публічною особою і приватною особою про встановлення, зміну, припинення чи констатацію адміністративних правових відносин. Тобто в Латвії нормативно-правове регулювання взаємовідносин органів, що не мають ієрархічного підпорядкування, більш чітке і детальне, ніж в Україні. Воно передбачає регламентацію дій та права органів як на етапі виникнення таких відносин, так і в процесі їх існування.

Договірні спори в Україні вирішуються в судовому порядку. Однак зупинимося на вирішенні спорів щодо компетенції між міністерствами. Частиною 4 ст. 8 законопроекту «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» пе-

редбачається, що вирішення спорів щодо компетенції між міністерствами здійснюється Кабінетом Міністрів України. Водночас ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України визначає, що на спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів, поширюється компетенція адміністративних судів.

На нашу думку, стабільності та керованості системи органів виконавчої влади сприяв би саме підхід законопроекту «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», адже Кабінет Міністрів є вищим органом у системі органів виконавчої влади, розподіляє функції та повноваження між міністерствами, а тому саме він в силу свого статусу є органом, який має узгодити питання компетенції, що виникають між органами. А основним завданням адміністративного судочинства має все ж таки 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 і службових осіб. Що ж стосується захисту в адміністративному судочинстві прав інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, то незвернення центрального органу виконавчої влади за вирішенням компетенційного спору 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 протиріч, порівняно із судовим, є більш «оперативним». Тому, з нашої точки зору, на практиці доцільно було б надавати перевагу саме позасудовому порядку вирішення компетенційного спору.

Компетенційні спори виникають і між органами виконавчої влади, що знаходяться на різних рівнях системи органів виконавчої влади. У вітчизняному адміністративному законодавстві не врегульовані окремі питання порядку погодження міністерствами кандидатів на посади керівників управлінь, а також порядку призначення їх на посади головами відповідної державної адміністрації. Це стосується, наприклад, випадків, коли міністерство дає негативний висновок\* на кандидата, який переміг у конкурсі на заміщення вакантної посади або ж не надає жодних висновків щодо погодження кандидатури чи порушує встановлені терміни погодження.

Пряме регулювання дій голови відповідної місцевої державної адміністрації, коли міністерство дало негативний висновок на кандидата, який переміг у конкурсі на заміщення вакантної посади, відсутнє. Як впливає з частини 2 ст. 11 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», без отримання погодження органу виконавчої влади вищого рівня особу не можна призначити на посаду. Чинне законодавство України не передбачає можливості ненадання висновку щодо погодження чи непогодження кандидатури та недотримання термінів його надання, а тому не врегульовує подібні ситуації.

На нашу думку, надане голові місцевої державної адміністрації право кадрового призначення можна захистити в адміністративному та судовому порядку. В

---

\* Під негативним висновком мається на увазі «непогодження призначення» на посаду кандидата, який переміг у конкурсі, а під позитивним – «погодження призначення».

адміністративному порядку голова місцевої державної адміністрації може повідомити Кабінет Міністрів України про бездіяльність міністерства та проінформувати про неможливість в зв'язку з бездіяльністю виконати надане голові повноваження кадрового призначення. Що ж до судового порядку захисту наданого голові права кадрового призначення, то в цій ситуації має місце спір між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління. Це відповідно до ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України є підставою для звернення з адміністративним позовом до адміністративного суду за правилом територіальної підсудності. Предметом даного позову є вимога усунути перешкоди, створені міністерством, у реалізації наданого голові права призначення керівників структурних підрозділів адміністрації. Тобто відповідно до діючого законодавства компетенційний спір між органами виконавчої влади можна вирішити і в адміністративному, і в судовому порядку.

Отже, прийняття найближчим часом Закону України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» сприятиме вдосконаленню нормативно-правового регулювання відносин у системі органів виконавчої влади, зокрема відносин між міністерствами та урядовими органами в системі міністерства, відносин спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів.

1. *Бондик В.А.* Деякі аспекти формування та діяльності уряду і центральних органів виконавчої влади // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. – Вип. 35. – Одеса: Юридична література, 2007. – С. 159–160.

**Ж. В. ЗАВАЛЬНА**

## **ЩОДО ПИТАННЯ ПРО МОЖЛИВІСТЬ ДОГОВІРНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН**

Рассматривается возможность установления связей в административных отношениях на договорных началах. Определяется, что не все административные отношения, входящие в состав предмета административно-правового регулирования, могут быть урегулированы договорным способом, а только те, которые содержат добровольное согласование волеизъявления, порождающее права и обязанности.

Possibility of establishing of the connections in administrative relations on the contractual basics is being considered in this article. Administrative relations entering in the complement of the object of the administrative law regulation were analyzed. The conclusion has been made that not all administrative relations which entering in the complement of the object of the administrative law regulation can be regulated by a contractual method. Only relations which in the nature contain the voluntary concordance of the expressions of will which generating right and duties can be regulated by a contractual method.

Дослідження історичного розвитку відносин управління в публічній сфері на теренах українських земель дає змогу констатувати факт широкого використання

---

© ЗАВАЛЬНА Жанна Вікторівна – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ