

за ред. проф. В.Л. Регульського. – Львів : Львівський інститут внутрішніх справ, 2001. – № 1. – С. 261–263.

11. Шапаренко С.О. Дисциплінарний примус та дисциплінарна відповідальність за адміністративним правом України / С.О. Шапаренко // Науково-виробничий журнал «Держава та регіони». Серія: Право. – 2006. – № 2. – С. 19–22.

12. Административное право Украины / под ред. Ю.П. Битяка. – 2-е изд, перераб. и доп. – Х. : Право, 2003. – 576 с.

13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності військовослужбовців, надання командирам додаткових прав та покладення обов'язків в особливий період : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 158-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/158-19>.

КОВАЛЕНКО Л. А.,

аспірант кафедри конституційного
та адміністративного права

(Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана)

УДК 342.9

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕРЖАВНИХ АГЕНТСТВ ЯК ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена дослідженню правової природи державних агентств як центральних органів виконавчої влади України. Автором сформульовано власне визначення державних агентств України; виокремлено їхні специфічні ознаки; акцентовано увагу на підходах до класифікації державних агентств та наведено власні критерії для класифікації державних агентств України.

Ключові слова: орган виконавчої влади, державне агентство, управлінська діяльність, класифікація, реалізація державної політики, компетенція.

Статья посвящена исследованию правовой природы государственных агентств как центральных органов исполнительной власти Украины. Автором сформулировано собственное определение государственных агентств Украины; выделены их специфические признаки; акцентировано внимание на подходах к классификации государственных агентств и приведены собственные критерии для классификации государственных агентств Украины.

Ключевые слова: орган исполнительной власти, государственное агентство, управленческая деятельность, классификация, реализация государственной политики, компетенция.

The article investigates the legal nature of public agencies as central authorities of Ukraine. The author formulates his own definition of State Agency of Ukraine; singled out their specific features; the attention is focused on the approaches to the classification of government agencies and are given their own criteria for the classification of government agencies Ukraine.

Key words: executive authority, public agency, management activity, classification, implementation of state policy competence.



Вступ. В умовах послідовного реформування органів державної влади, пошуків оптимальної моделі державного управління, перспектив євроінтеграції та наближення засад побудови вітчизняних владних інституцій до європейських чільне місце займає дослідження засад організації та діяльності органів виконавчої влади. Незважаючи на ряд позитивних здобутків, що спостерігаються у сфері реформування органів виконавчої влади (прийняття Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», розбудова професійного державного апарату, підвищення прозорості діяльності органів державної влади, запозичення позитивного досвіду світових держав у підході до принципів надання адміністративних послуг тощо), мусимо визнати, що вдаль завершення адміністративної реформи в Україні гальмується через наявність низки негативних факторів, серед яких слід виділити корупційні чинники, дублювання функцій між органами виконавчої влади різних рівнів, відсутність уніфікованого підходу до понятійно-категоріального апарату державного управління.

Науковий аналіз поняття, характерних ознак, класифікації, основних засад діяльності органів виконавчої влади є предметом досліджень багатьох вчених, зокрема В.Б. Авер'янова, Д.В. Журавльова, А.В. Макаренко, С.Я. Вавженчука, І.Б. Коліушка та інших. Однак окремі теоретичні аспекти цього питання потребують актуалізації у зв'язку з постійним стрімким розвитком відносин державного управління.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження правової природи державних агентств України як центральних органів виконавчої влади. Наукова новизна дослідження полягає у формулюванні терміну «державне агентство», систематизації загальних та специфічних ознак державних агентств України як центральних органів виконавчої влади та визначенні критеріїв їх класифікації.

Результати дослідження. Аналіз значної кількості праць теоретиків адміністративного права дає змогу виокремити основні ознаки органів виконавчої влади.

1) Підзаконний характер діяльності. Органи виконавчої влади здійснюють свою діяльність на основі та на виконання нормативно-правових актів Верховної Ради України, Президента України, вищестоящих органів виконавчої влади. Тому діяльність органів виконавчої влади має похідний, «вторинний» характер відносно органів державної влади, які ці нормативно-правові акти видають.

2) Органи виконавчої влади покликані здійснювати діяльність виконавчого та розпорядчого характеру, тобто реалізувати завдання та функції державного управління.

3) Їхня діяльність охоплює практично весь спектр суспільних відносин (соціальні, економічні, культурні, політичні тощо).

4) Ще однією характерною ознакою органів виконавчої влади, про яку пише Л.В. Коваль, є неперервність їх управлінської діяльності. Дійсно, виходячи зі специфіки органів виконавчої влади, їхнього «виконавчого» призначення, діяльність цих органів має відбуватися повсякденно, адже суспільні відносини не можуть нормально функціонувати без ефективного своєчасного регулювання. Саме ця ознака відрізняє органи виконавчої влади від подібної діяльності, яка лише епізодично здійснюється в органах, що представляють інші влади [1, с. 14].

5) Органи виконавчої влади характеризуються організаційною відокремленістю та оперативною самостійністю прийняття рішень, межі якої встановлюються їх компетенцією [2, с. 56].

6) Органи виконавчої влади наділені правом видавати акти правозастосування, спрямовані на виконання норм законів та інших нормативно-правових актів вищих органів влади. Ці акти не підміняють акти вищих органів влади, вони спрямовані на оперативну їх реалізацію.

7) Підзвітність і підконтрольність нижчестоящих органів вищестоящим. Тобто у системі цих органів влади чітко простежується ієрархічна підпорядкованість.

8) Фінансуються за рахунок державного бюджету. Для високої ефективності органів виконавчої влади необхідне належне матеріальне підґрунтя їхньої діяльності. Оскільки органи виконавчої влади створюються державою і діють в інтересах держави, то саме держава здійснює їхнє фінансове забезпечення з коштів Державного бюджету.



9) На ще одну характерну ознаку органів виконавчої влади вказує Ю.А. Дмитрієв: вони засновані на принципах професіоналізму. Відповідальні посади в цих органах займають, як правило, особи, наділені спеціальним адміністративно-правовим статусом державного службовця [3, с. 75].

10) Нарешті, як відзначає Л.В. Коваль, органу управління властиві трудові відносини його особистого складу, кожний член такого органу включається у складну сітку (мережу) запрограмованих організаційних зв'язків, що є офіційно встановленою структурою статусів, алгоритмом діяльності [2, с. 15].

Таким чином, на підставі вищевикладеного запропонуємо визначення органів виконавчої влади. Орган виконавчої влади – це державний орган, покликаний від імені та за дорученням держави здійснювати практичну реалізацію норм законодавчих актів в процесі здійснення державного управління економічною, соціально-культурною, адміністративно-політичною сферами, діяльність якого має повсякденний, неперервний характер.

Оскільки державні агентства є складовими системи органів виконавчої влади, то, очевидно, що їм притаманні всі вищезазначені ознаки. Однак, беручи до уваги специфіку державних агентств України, можна виділити їх характерні риси.

1) Державні агентства належать до центральних органів виконавчої влади (відповідно до статті 16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [4]).

2) Більшість функцій державних агентств складають функції з управління об'єктами державної власності (відповідно до статті 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади») [4].

3) Ці центральні органи виконавчої влади є єдиноначальними, тобто їх очолює одна особа – Голова агентства, який має право особисто приймати рішення з усіх основних питань компетенції цього органу.

4) Назва «державні агентства» не закріплена в Конституції. Нормативною підставою їх створення виступає Закон України «Про центральні органи виконавчої влади. В Основному Законі України згадується лише про Кабінет Міністрів України та про місцеві державні адміністрації, хоча Конституція передбачає існування «інших органів виконавчої влади».

5) У підпорядкуванні більшості державних агентств перебувають державні підприємства, установи та організації, основним завданням яких є створення матеріальних цінностей, надання послуг (наприклад, у безпосередньому підпорядкуванні Державного лісового агентства України знаходиться Державне підприємство «Український лісогосподарський центр консалтингу та логістики «Укрліскоконсалтинг»», яке здійснює, зокрема, виробництво лісогосподарської та сільськогосподарської техніки); або реалізація соціальних цілей (так, до сфери управління Державного агентства з питань електронного урядування належить Державне підприємство «Державний центр інформаційних ресурсів України»).

Зазначені нами специфічні риси державних агентств як центральних органів виконавчої влади України дозволяють запропонувати їх визначення. Державні агентства – центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідного міністра або безпосередньо міністром і які покликані реалізувати державну політику у відповідній сфері та здійснювати управління об'єктами державної власності в межах наданої їм компетенції.

Підвалини організації та діяльності державних агентств базуються на основоположних керівних засадах – принципах. З'ясування правових принципів державного регулювання діяльності та організації державних агентств має важливе теоретичне і практичне значення, оскільки дає змогу визначити закономірності їх розвитку та функціонування, цільову спрямованість діяльності та спрогнозувати подальші шляхи їх вдосконалення. Підтримуємо думку Д.В. Журавльова, який відзначив, що специфіка принципів полягає в тому, що вони закріплюють вихідні, нормативні положення, що визначають поведінку посадових осіб центральних органів виконавчої влади та виступають критерієм правомірності поведінки учасників таких правовідносин [5, с. 13].



Принципи організації та діяльності державних агентств – це основні засади, вихідні ідеї, відповідно до яких визначаються сутність та цільова спрямованість організації та діяльності державних агентств.

Як видно зі сформульованого нами визначення, за цільовою спрямованістю принципи можна поділити на дві групи: принципи організації державних агентств та принципи їх діяльності.

До першої групи віднесемо принципи єдиноначальності та відповідальності, оскільки вони визначають вимоги до системи державних агентств, їх структури та організації.

До другої групи належать принципи верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності, адже вказані принципи покладені в основу діяльності державних агентств.

С.Я. Вавженчук серед конституційних принципів організації і функціонування виконавчої влади в Україні виділяє, зокрема, принцип науковості, суть якого полягає в тому, що органи виконавчої влади у своїй діяльності спираються на наукове обґрунтування здійснюваної ними державної політики, активно використовують досягнення наукових досліджень, прогресивні організаційно-технічні засоби та інформаційні технології [6, с. 44].

Класифікація державних агентств допомагає як встановити спільні риси всередині системи цих органів, так і наголосити на їхніх відмінностях, незважаючи на те, що державні агентства належать до одного рівня органів державної влади. В основу класифікації державних агентств покладено критерії, за допомогою яких можна виділити найбільш типові їх властивості.

Так, в залежності від генезису створення державних агентств їх можна поділити на декілька видів.

1) правонаступники державних комітетів (Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство резерву України, Державне агентство рибного господарства України, Державне агентство лісових ресурсів України).

2) правонаступники міністерств (Державне агентство України з питань кіно).

3) правонаступники національних та державних агентств (Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Державне агентство з питань електронного урядування України).

4) правонаступники державних служб (Державне агентство автомобільних доріг України).

5) правонаступники урядових органів державного управління (Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Державне агентство України з управління зоною відчуження).

6) Такі, що перейменовані (Державне космічне агентство).

7) Новостворені агентства (Державне агентство України з питань відновлення Донбасу).

На нашу думку, видається можливим класифікувати державні агентства за територіальною спрямованістю діяльності на такі, метою діяльності яких є реалізація державної політики у певній сфері (галузі) на всій території України, та агентства, діяльність яких спрямована на реалізацію державної політики на частині території України. Виходячи з положень чинного законодавства України, можна зробити висновок, що державні агентства належать до центральних органів виконавчої влади, а значить, їх діяльність має розповсюджуватись на територію всієї держави. Однак аналіз правової основи діяльності Державного агентства України з питань відновлення Донбасу дозволяє дійти висновку, що мета діяльності цього агентства полягає у відновленні інфраструктури, промисловості, житлового фонду та систем життєдіяльності частини території України, а саме Луганської та Донецької областей. Таким чином, вважаємо, що Державне агентство з питань відновлення Донбасу має правову природу територіального органу влади. Розглядаючи зарубіжний досвід, можна провести паралель з Великобританією, де діє Міністерство у справах Шотландії, Міністерство у справах Північної Ірландії і Міністерство у справах Уельсу. Слід наголосити на тому,



що вказані міністерства розташовані на територіях, з метою забезпечення інтересів яких вони функціонують (так, Міністерство у справах Шотландії розташоване саме в Шотландії, що дає змогу більш оперативно виконувати покладені на вказаний орган влади завдання). Однак відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 655 «Деякі питання Державного агентства з питань відновлення Донбасу» [7] вказане агентство розміщується в Києві. На нашу думку, така локація органу, що покликаний відновлювати Донецьку та Луганську області, не є продуманою. Та й сам факт створення державного агентства, що опікуватиметься питаннями Донбасу, не вважається обґрунтованим, адже правова природа вказаного органу не відповідає правовій природі центрального органу виконавчої влади. На нашу думку, для вирішення питання відновлення території Донецької та Луганської областей було б доцільніше створити відповідний департамент у складі Кабінету Міністрів України та наділити більшим обсягом повноважень органи влади Донецької та Луганської областей на місцях.

За характером підпорядкованості державні агентства поділяються на декілька видів.

1. Агентства, діяльність яких спрямовується і координується безпосередньо Кабінетом Міністрів України (Державне космічне агентство України).
2. Агентства, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (Державне агентство з питань електронного урядування України, Державне агентство України з питань відновлення Донбасу, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України).
3. Агентства, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України (Державне агентство рибного господарства України, Державне агентство лісових ресурсів України).
4. Агентства, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів (Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державне агентство водних ресурсів України).
5. Агентства, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра економічного розвитку і торгівлі (Державне агентство резерву України).
6. Агентства, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури (Державне агентство автомобільних доріг України).
7. Агентства, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра культури (Державне агентство України з питань кіно).

Аналіз Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 року № 442 [8] дає змогу виділити ще один критерій класифікації державних агентств – *наділення агентств повноваженнями зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності*. За цим критерієм агентства можна поділити на:

– такі, що наділені повноваженнями зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності (Державне агентство автомобільних доріг України, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Державне агентство з питань електронного урядування України, Державне агентство України з питань відновлення Донбасу, Державне агентство резерву України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державне космічне агентство України);

– такі, що не наділені повноваженнями зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності (Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство України з питань кіно, Державне агентство водних ресурсів України).

Нарешті, державні агентства можна класифікувати *за предметною спрямованістю компетенції* на такі, що здійснюють діяльність у сфері транспорту, у сфері культури, в аграрній сфері, в паливно-енергетичній сфері тощо.

Висновки. Отже, державні агентства є складовою системи центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України



через відповідного міністра або безпосередньо міністром і які покликані реалізувати державну політику у відповідній сфері та здійснювати управління об'єктами державної власності в межах наданої їм компетенції. Державним агентствам притаманні як загальні ознаки органів виконавчої влади, так і специфічні риси, які вказують на їхні характерні особливості. Діяльність державних агентств базується на основоположних началах-принципах, які за цільовою спрямованістю поділяються на дві групи: принципи організації державних агентств та принципи їх діяльності. Видається правильним навести декілька класифікацій державних агентств залежно від таких критеріїв, як генезис створення державних агентств; територіальна спрямованість діяльності; характер підпорядкованості; здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності; предметна спрямованість компетенції.

Список використаних джерел:

1. Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів / Л.В. Коваль. – 3-тє вид – К. : Вентурі., 1998. – 208 с.
2. Макаренко А.В. Адміністративне право : [навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц.] / А.В. Макаренко. – К. : КНЕУ, 2008. – 264 с.
3. Административное право Российской Федерации / [Ю.А. Дмитриев и др.]. – М. : Система ГАРАНТ, 2008. – 340 с.
4. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166– VI // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 66.
5. Журавльов Д.В. Теоретико-правові засади оптимізації функціонування центральних органів виконавчої влади України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д.В. Журавльов ; Відкритий міжнар. ун-т розв. людини «Україна». – К., 2014. – 32 с.
6. Вавженчук С.Я. Конституційні основи розвитку виконавчої влади в Україні : [монографія] / С.Я. Вавженчук ; за ред. О.В. Скрипнюк. – К. : Атіка, 2011. – 216 с.
7. Деякі питання Державного агентства з питань відновлення Донбасу : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 655 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/655-2014-p>.
8. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року № 442 // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 169.

