

УДК 342.9

**С. С. Овчарук***доктор юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного та митного права  
Університету митної справи і фінансів***ГЕНЕЗА ОПТИМІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ**

**Вступ.** Лауреат Нобелівської премії з економіки 1974 року, видатний австрійський економіст та політичний мислитель Фрідріх Август фон Хайєк (1899-1992) [1] відзначав, що «найважливішим із суспільних благ, для забезпечення яких потребується уряд, є не пряме задоволення яких-небудь конкретних потреб, а забезпечення умов, за яких окремі люди і невеликі групи будуть мати у своєму розпорядженні сприятливі можливості для взаємного задоволення відповідних потреб» [1, с. 170]. «Завдання уряду – створити умови, у яких індивіди й групи можуть успішно дбати лише про свої інтереси. Іноді уряд повинний користуватися своїм правом на примус, щоб зібрати кошти для забезпечення тих служб, які ринок по тій або іншій причині не може забезпечити» [1, с. 461]. «Але як тільки уряд захоплює заради цього монополію на примус і насильство, воно саме стає головною погрозою індивідові. Ефективне обмеження влади – найважливіша проблема підтримки громадського порядку. Без уряду неможливий порядок, але завдання уряду полягає лише в тому, щоб захистити людей від насильства» [1, с. 449]. «...усяка влада повинна бути обумовлена довгочасним зводом правил, який ніхто не має права змінити заради досягнення якоїсь негайної мети. На цих принципах засноване співтовариство, де влада визнається владою доти, поки вона вірна цьому довгочасному зводу правил [1, с. 450].

**Постановка завдання.** Дослідження проблемних питань оптимізації адміністративно-правового статусу державних органів

**Результати дослідження.** 28 червня 1996 року Верховна Рада України прийняла Конституцію України [2]. Головне завдання представницьких інституцій держави, їх службовців безпосередньо обумовлено тезою преамбули: дбати про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя. «Конституція України як Основний Закон є головним джерелом національного права України, ядром усієї правової системи, юридичною базою чинного законодавства» [3, с. 62]. Відповідно, до зазначеного Конституція України закріпила надзвичайно важливі положення: визнання принципу правової держави і принципу верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти повинні відповідати їй.

Аналіз інших положень Конституції України [2, ст. 3, 6, 56, 62, 152] свідчить про наступне: –

утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави; – органи законодавчої, виконавчої та судової влади наділені лише владою і повноваженнями; – матеріальна та моральна шкода, завдана громадянам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами при здійсненні ними своїх повноважень відшкодовується за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування; – у разі скасування вироку суду як неправосудного держава відшкодовує матеріальну і моральну шкоду, завдану безпідставним засудженням; – матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку. Аналіз наведених конституційних приписів дає підстави зробити висновок, що замість обов'язків і відповідальності представники державних інституцій наділені лише імперативними повноваженнями, що суттєвим чином суперечить принципам правової держави і верховенства права. Інакше кажучи, в Україні збереглася і досі діє конструкція тоталітарного режиму «влада без обов'язків і відповідальності».

З огляду на зазначене варто нагадати бачення О.С. Алексєєва [4, с. 56-88], відомого російського фахівця з питань державного права: особи, що мають владу, повинні підкорятися нормам права однаково з особами, що не мають влади; вони є лише виконавцями приписів, що містяться у законах або правилах. Під поняттям влада науковець розуміє не стільки їх суб'єктивне право, скільки правовий обов'язок, який вони повинні нести як свідоме і чесне служіння. І не менш головне: фактично органи державної влади за своєю сутністю є ніщо інше, як фізичні особи, оскільки саме фізичні особи – чиновники діють від імені органів державної влади.

Для зіставлення варто навести деякі положення Конституції Франції 1958 р. [5, с. 24-25, 44]. Нею встановлено: Прем'єр-міністр несе відповідальність за діяльність Уряду і забезпечує виконання законів; міністри несуть кримінальну відповідальність за дії, що скоєні ними при виконанні своїх функцій і які кваліфікуються як злочини або делікти на час їх скоєння (ст. 21-23; 68-1).

Зауважимо, через три роки після прийняття Основного Закону Верховна Рада України схва-

лила Державну програму розвитку законодавства України до 2002 року [6]. Відповідно до п. 52 програми Кабінет міністрів України зобов'язали розробити проект закону про міністерства та інші центральні органи. Мета цього проекту – оптимізація системи центральних органів виконавчої влади (надалі ЦОВВ), усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління.

22 липня 1998 року Президентом України прийнято Указ «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [7]. Як вбачається з преамбули, утвердження і забезпечення прав людини і громадянина та створення умов для реалізації приписів ст. 1 Конституції України, потребує реформування системи державного управління в Україні. В основу здійснення реформування системи державного управління покладено основні положення Концепції адміністративної реформи в Україні, розробленої Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи.

Концепцією запропонований комплекс заходів реформування ЦОВВ спрямований на уточнення та зміну їх функцій, перегляд їх статусу і на цій основі – оптимізацію кількісного складу цих органів. Заключними положенням (розділ VI) у напрямку законодавчого та підзаконного нормативно-правового забезпечення адміністративної реформи передбачено удосконалення законодавства, що регулює завдання, функції, організацію, діяльність органів виконавчої влади на різних рівнях та у різних сферах і галузях державного управління.

Аналіз Концепції дає підстави виділити низку негативних аспектів. По-перше: під терміном «повноваження» (VII. Термінологічний словник) запропоновано розуміти «закріплені за органом виконавчої влади права і обов'язки (в тому числі обов'язки нести відповідальність за наслідки виконання повноважень – так звані «юрисдикційні» обов'язки). Для визначення певного обсягу повноважень, закріпленого за кожним органом виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій, застосовується поняття «компетенція». По-друге: згідно з Концепцією змістом концептуальних засад реформування ЦОВВ визначено переорієнтувати діяльність цих органів з суто адміністративно-розпорядчих функцій на надання державних управлінських послуг громадянам та юридичним особам.

З врахуванням негативного факту маніпулювання надзвичайно важливими правовими термінами є сенс навести точку зору А.Б. Венгерова, радянського і російського ученого, який свого часу слушно відзначав (мовою оригіналу): «...обоснование раз-

личных юридических обозначений, понятий, как в этой, так и в других областях, это не какая-то казуистика или схоластика, а, напротив, весьма важное научное и практическое дело, если вспомнить, что за всем этим стоят живые люди, их деятельность, благополучие, а подчас и жизнь.» [8, с. 209].

Невідповідність обумовлених термінологічним словником правничих понять суттєвим чином суперечить принципам правової держави і верховенства права, вимогам ст. 10 Конституції України («Державною мовою в Україні є українська мова»), деформує усталені лінгвістичні вимоги української мови, що негативно відбивається на правозастосуванні, у процесі реалізації законодавчих актів.

З огляду на спотворення Концепцією суттєвих ознак правового статусу доцільно звернутися до лексикологічних пояснень тлумачного словника [9]: «обов'язок» – це «те, чого треба беззастережно дотримуватися, що слід безвідмовно виконувати відповідно до вимог суспільства» [9, с. 813]; «функція» – це «робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось» [9, с. 1552]; «повноваження» – це «право, надане кому-небудь для здійснення чогось» [9, с. 1000], «влада» – це «право і можливість розпоряджатися ким-небудь або чим-небудь» [9, с. 193]; «компетенція» – «добра обізнаність із чим-небудь; компетентний – який має достатні знання в якій-небудь галузі, який з чим-небудь добре обізнаний; тямущий; який ґрунтується на знанні; кваліфікований; компетентність – поінформованість, обізнаність, авторитетність» [9, с. 560]; «відповідальність» – «покладений на когось або взятий на себе обов'язок відповідати за певну ділянку роботи, справу за чийсь дії, вчинки, слова» [9, с. 177]; «послуга» – «діяльність підприємств, організацій, окремих осіб, виконувана для задоволення чийх-небудь потреб, обслуговування; система господарсько-побутових вигод, що надаються населенню; комунальні послуги» [9, с. 1080]. На нашу думку під правовим статусом суб'єктів державного управління слід розуміти правову регламентацію їх функцій, обов'язків і відповідальності.

**Варто також навести пояснення Н.В. Артикуци, ученого-юрлінгвіста, відомого в Україні та за її межами як провідного фахівця у галузі правничої мови, термінології та стилістики. У статті «Культура правотворчості і мова» [10] науковець акцентує увагу: «Точність мови закону є найважливішою передумовою однозначного розуміння, тлумачення і виконання правових приписів. Законопроект повинен передавати думку, ідею законодавця максимально точно, не допускати двозначності і довільного тлумачення. Точність та однозначність правових норм – важливі складові змісту ясності, доступності і зрозумілості законодавчого акта».**

Що стосується трансформації інституту «обов'язок» у «платні послуги» – така пропозиція суперечить Конституції України, якою гарантовано, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [2, ст. 3]. Безперечно, що абстрактно-філософську категорію «держава» представляють органи державної влади, які за своєю сутністю є ніщо інше, як фізичні особи. Безперечним також слід вважати, що під «головним обов'язком держави», слід розуміти конституційний обов'язок представницьких інституцій та їх службовців щодо створення організаційних умов для реалізації конституційних гарантій, за що вони отримують відповідну плату. Взагалі, як слушно зазначає польський вчений М. Беньо [11, с. 10], під публічною адміністрацією слід розуміти «сукупність організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами, органами та інституціями на основі закону та у межах визначених законом форм для досягнення публічного інтересу».

З огляду на запровадження платних послуг варто навести точку зору В.М. Гаращука [12] який зазначає, що громадяни вже сплатили податки на утримання чиновництва, «саме за для його «служіння народу»; офіційно запровадити інститут «управлінських послуг» – фактично віддавати чиновнику на відкуп державну владу. Якщо запровадити інститут «управлінських послуг», то ці «головні обов'язки» держави у вигляді різноманітних дій державних службовців (службовців органів місцевого самоврядування, інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави), які відповідно до покладених на них обов'язків ці особи виконують на користь людини (громадянина) від імені держави громадянам прийде купувати».

Цілком зрозуміло, що справляння плати за надання послуг суттєвим чином суперечить також і ст. 67 Конституції України, відповідно до вимог якої кожен громадянин вже сплатив на утримання армії чиновництва податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом.

Відповідно до положень Концепції адміністративної реформи в Україні на першому її етапі передбачалось прийняття та впровадження законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади». Як зазначено Концепцією, метою впровадження зазначених законів є ніщо інше, як комплекс заходів реформування ЦОВВ, уточнення та зміна їх функцій, перегляд їх статусу. а на цій основі – реалізація оптимізації кількісного складу цих органів.

Щодо застосування у правничій науці лексичного терміну «оптимізація» варто нагадати його змістовне значення, це – «вибір найкращого (оптимального) варіанта з безлічі можливих; поліпшен-

ня якого-небудь процесу для досягнення його максимальної ефективності» [13, с. 721]. Якщо навіть погодитись з не правничою новацією, то варто було б під зазначеним терміном розуміти приведення Конституції України і чинного законодавства у повну відповідність до вимог статей 1, 8.

Через 12 років після затвердження Концепції набув чинності Закон «Про Кабінет Міністрів України» (надалі КМУ) [14]. Аналіз закону свідчить, що функції, обов'язки вельми абстрактні: «забезпечення, вжиття, розроблення, виконання, організація, спрямування, координація» тощо. Будь-які ознаки процедуралізації їх обов'язків і функцій (що і як треба робити) – відсутні. Відповідальність членів КМУ, як вищого органу у системі органів виконавчої влади, визначена так само абстрактно: вони «несуть солідарну відповідальність за результати діяльності КМУ [14, ст. 45]. Зауважимо, що відповідно до базового акту цивільного законодавства солідарна відповідальність застосовується до осіб, спільними діями або бездіяльністю яких було завдано шкоду потерпілому [15, ст. 1190]. Такий підхід щодо визначення сутності інституту відповідальності свідчить також і про нехтування принципами правової держави і верховенства права.

Звертаємо увагу на той факт, що Конституція України взагалі не містить положень щодо відповідальності представницьких інституцій держави та їх службовців. Термін «солідарна відповідальність» відсутній.

27 лютого 2014 року прийнято нову редакцію Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [16]. Зауваження аналогічні, в тому числі й щодо дублювання положень ст. 45.

Так само, через 12 років після затвердження Концепції набув чинності Закон «Про центральні органи виконавчої влади» [17], який за прогнозами її авторів мав на меті уточнення та зміну функцій ЦОВВ та перегляд їх статусу. Текст закону в цілому містить 14 посилань на термін «статус», проте щодо змісту його сутності відсутні будь-які пояснення.

Вважаємо за доцільне зупинитися на деяких поясненнях щодо змісту інституту «правовий статус». Згідно з етимологічним словником української мови під терміном «статус» слід розуміти правове становище, певний стан чогось; status – стан, становище» [18, с. 402]; юридична енциклопедія [19, с. 626] під аналогічним терміном пропонує розуміти сукупність прав та обов'язків фізичних та юридичних осіб. Найбільш доречним вбачається пояснення словника 1898 року [20, с. 291, 527] (мовою оригіналу): «status – образ дїйствія, правила».

З преамбули закону «Про центральні органи виконавчої влади» вбачається, що він визначає організацію, повноваження та порядок діяльності

центральної влади України. Завдання ЦОВВ за сталою практикою визначені абстрактними термінами «забезпечення, визначення, інформування, надання, узагальнення, вдосконалення, забезпечення, здійснення» тощо, що взагалі не свідчить про об'єктивізацію функцій управління, наявність правил (процедур що і як робити). Відповідальність посадових осіб міністерств, інших центральної влади [17, ст. 27] визначена за усталеною практикою: відповідно до закону (кримінальна, адміністративна, дисциплінарна та цивільно-правова). Текст закону не містить посилань на обов'язки, проте одним з основних завдань центральної влади визначено надання адміністративних послуг [17, ст. 17].

З огляду на викладене вважаємо за доцільне докладно зупинитися на поясненнях Г.В. Атаманчука, відомого фахівця з питань державного управління [21]. Науковець відзначає, що в «древі» цілей державного управління особливе місце займає їхній стратегічний рівень. Це – найбільш складне й відповідальне «целеполагание», від якого дуже багато чого залежить в організації і функціонуванні системи державного управління [21, с. 170]. Автор наголошує, що перш за все мова повинна йти про об'єктивізацію функцій управління, тобто саме через юридичне оформлення управлінських функцій державних органів [21, с. 188]. Безперечно, що зазначені вимоги поширюються і на представників цих інституцій. Науковець вказує, що за умов ясного та вичерпного їх опису буде зрозумілим, для чого створений цей орган і як він має реально функціонувати. В нормативній практиці, зауважує автор, ця вимога не дотримується: опис цілей та функцій підміняється описом завдань – певних ребусів, які нібито покликаний вирішувати відповідний державний орган. Подібна невизначеність стосовно того, що і як зобов'язаний робити державний орган у сфері управління ніяким чином не може сприяти реалізації визначених цілей [21, с. 189-190]. Автор зазначає, що існування стереотипу думок в галузі державного управління є спадщиною соціалізму, породженням радянської системи влади. Соціалізм тут не вніс нічого нового: він тільки поміняв самодержця на вождя, а божественне призначення – на реалізацію комуністичної ідеології [21, с. 6]. Г.В. Атаманчук звертає увагу на те, що статус державних органів і державних посад (юридичний базис) та реальне функціонування задається людьми, тобто тими, хто в цих органах служить і ці посади заміщує [21, с. 157]. І надзвичайно важливий висновок науковця (мовою оригіналу): «Ахиллесовой пятой» нашего государственного управления, независимо от его формационных особенностей, фактически всегда были единообразие, централизм, унифицированность, безответственность первых

лиц, формализм, которые не придавали ему ни устойчивости, ни динамики» [21, с. 156]. Питання щодо правової характеристики управлінських функцій «є не абстрактно-теоретичним, а безпосередньо практичним, оскільки воно веде до вдосконалення правового статусу державних органів і поліпшенню на цій основі їх управлінської діяльності. [21, с. 190].

Точка зору Г.В. Атаманчука щодо «реалізації комуністичної ідеології» не безпідставна, вона має практичне підтвердження з боку вітчизняних адміністративістів, які констатують: «Предмет адміністративного права в тій редакції, яка використовується в даний час майже в усіх підручниках з адміністративного права, був визначений у ході дискусії 1938-1941 рр. Саме тоді було встановлено, що предмет адміністративного права це – суспільні відносини у сфері державного управління» [22, с. 3].

З часу прийняття Основного Закону держави сплило більш ніж 23 роки. Правовий статус державних інституцій та їх безпосередніх виконавців і досі не відповідає вимогам принципів правової держави і верховенства права; предмет адміністративного права ґрунтується на постулатах радянської правової науки.

Управління і адміністративне право, зазначає французький адміністративіст Ж. Ведель, ні з точки зору педагогічної, ні з точки зору теоретичної не можуть бути визначені самі по собі. Їхнє визначення може бути дане тільки виходячи з конституції [23, с. 25].

**Висновки:** Двохсотлітня практика вдосконалення французької адміністративно-правової науки заслуговує на повагу і запозичення. Оптимізацію адміністративно-правового статусу державних органів ми вбачаємо у нагальній необхідності приведення Конституції України і чинного законодавства у повну відповідність до вимог статей 1, 8. Такий висновок повністю відповідатиме заключним положенням Концепції адміністративної реформи в Україні щодо «удосконалення законодавства, що регулює завдання, функції, організацію, діяльність органів виконавчої влади на різних рівнях та у різних сферах і галузях державного управління».

### Література

1. Фридрих Август фон Хайек. Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. М. : «ИРИСЭН». 206. 644 с.
2. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року [Із змінами станом на 07.02.2019] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Кравченко В.В. Конституційне право України: Навчальний посібник. К.: «Атіка». 2004. 512 с.
4. Алексеев А.С. К учению о юридической природе государства и государственной власти (По поводу

Эмпирических исследований д-ра Лингга и Субъективного реализма проф. Коркунова) М. : «Русская мысль», 1894. Год пятнадцатый, кн. XI. С. 56-88.

5. Конституція Французької Республіки / Уклад. В.М. Шаповал. К.: Москаленко О.М. 2018. 56 с.

6. Про Державну програму розвитку законодавства України до 2002 року: постанова Верховної Ради України від 15.07.1999 року № 976-XIV [Із змінами станом на 21.12.2000] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-14>

7. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 [Із змінами станом на 03.05.2006] / Офіційний вісник України. 1999. № 21. С. 32.

8. Венгеро А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. М.: Юриспруденция. 2000. 528 с.

9. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. доповн. та CD) / уклад. І голов. Ред. В.Т. Бусел. К.: ВТФ «Перун», 2007. 1736 с.

10. *Артикуца Н.В. Культура правотворчості і мова* URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/21208/%C0>; Мова права і юридична термінологія: Навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. Нац. ун-т «Києво-Могилян. акад.». Центр інновац. методик правн. освіти. К.: СтилоС. 2002. 198 с.

11. Беньо М. Вплив теорії публічної адміністрації на розвиток адміністративного права (приклад Польщі) / Законодавство України: Наук.-практ. коментар. 2006. № 7. С. 8-12.

12. Гаращук В.М. Деякі проблемні питання теорії та практики застосування адміністративного права в Україні / Кримський юридичний вісник. Випуск 3 (7), 2009 URL: [www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Kyiv/2009\\_3/08.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Kyiv/2009_3/08.pdf).

13. Большой толковый словарь русского языка / Сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб.: «Норинт». 2000. 1534 с.

14. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 7 жовтня 2010 року № 2591-VI [Закон втратив чинність на підставі Закону № 794-VII від 27.02.2014] / Відомості Верховної Ради України. 2011. № 9. Ст. 58

15. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV [Із змінами станом на 28.02.2019] / Відомості Верховної Ради України. 2003, №№ 40-44, Ст. 356

16. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII [Із змінами станом на 06.12.2018] / Відомості Верховної Ради. 2014. № 13. Ст. 222

17. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI [Із змінами станом на 23.11.2018] / Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст. 385

18. Етимологічний словник української мови Том п'ятий: Р-Т. К.: Наук. думка. 2006. 704 с.

19. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: «Укр. енцикл.». 2003. Т. 5: П-С. 736 с.

20. Латинско-русский словарь / Составил Г. Шульцъ. Издание девятое. СанктПетербургъ: Типографія Императорской Академіи наукъ. 1898. 606 с.

21. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекцій. М.: «Изд-во ОМЕГА-Л». 2005. 584 с.

22. Ківалов С.В., Авер'янов В.Б., Додін Є.В. та ін. Адміністративне право України. Підручник. Одеса: «Юридична література», 2003. 896 с.

23. Ведель Ж. Административное право Франции. М.: «Прогресс», 1973. 512 с.

### Анотація

**Овчарук С. С. Генеза оптимізації адміністративно-правового статусу державних органів.** – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню генези оптимізації адміністративно-правового статусу державних органів та деяким проблемним питанням цього процесу сьогодні.

*Ключові слова:* концепція, оптимізація, уряд, принципи, статус, правовий статус, функції, обов'язки, послуги, відповідальність, процедури, організаційні дії, предмет адміністративного права.

### Аннотация

**Овчарук С. С. Генезис оптимизации административно-правового статуса государственных органов.** – Статья.

Статья посвящена исследованию генезиса оптимизации административно-правового статуса государственных органов и некоторым проблемным вопросам этого процесса сегодня.

*Ключевые слова:* концепция, оптимизация, правительство, принципы, статус, правовой статус, функции, обязанности, услуги, ответственность, процедуры, организационные действия, предмет административного права.

### Summary

**Ovcharuk S. S. Genesis of optimization of administrative and legal status of state bodies.** – Article.

The article is devoted to the study of the genesis of optimization of administrative and legal status of state bodies and some problematic issues of this process today.

*Key words:* concept, optimization, government, principles, status, legal status, functions, responsibilities, services, responsibility, procedures, organizational actions, subject of administrative law.