

УДК 342.6

Я. В. Журавель

кандидат юридичних наук, доцент,

декан юридичного факультету

Академії праці, соціальних відносин і туризму

СИСТЕМА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Вступ. З метою управління економікою всієї країни, реалізації функцій у різних сферах виконавчо-розпорядчої діяльності в державі діє розгалужена і різноманітна система органів виконавчої влади, які утворюються залежно від предмета, сфери діяльності та території, на яку поширюються їх повноваження. Система центральних органів виконавчої влади, постаючи ключовою ланкою державного апарату, внаслідок специфіки своїх завдань, масштабів діяльності та задіяних засобів найперше потребує раціональної організації. Однак пошук такої організації в умовах незалежної України виявився не тільки тривалим, але й суперечливим процесом.

«Процес реформування системи органів виконавчої влади загалом і системи центральних органів виконавчої влади, зокрема, має давню історію і хронологічно збігається з генезисом незалежної України» [1]. Однією з причин затримки реформи публічної адміністрації, зазначали Н.Р. Нижник та Н.Т. Гончарук, є недостатня опрацьованість окремих проблем, перманентний пошук оптимальної моделі організації системи державного управління [2, с. 8]. Система, а точніше було б казати – сукупність центральних органів виконавчої влади на момент прийняття Конституції України, на думку І.Б. Коліушка, була громіздкою та нерациональною. Фактично, кількість центральних органів виконавчої влади в Україні досягала майже сотні. Назви цих органів були різноманітними: міністерство, державний комітет, комітет, державна служба, служба, державна адміністрація, державна комісія, національна комісія, комісія, державне агентство, національне агентство, агентство, головне управління, управління, державний департамент, державна палата, палата, державний фонд, державний центр тощо [3, с. 38, 42].

Слід зазначити, що не передбачено чіткої системи органів виконавчої влади і в Конституції України (ця особливість характерна і для конституцій інших держав). Ймовірно, це пов'язано із необхідністю забезпечити гнучкість під час створення, реорганізації чи ліквідації органів виконавчої влади, адже інакше будь-яка така зміна вимагатиме внесення змін до конституції, що далеко не завжди є простим. З урахуванням викладеного, необхідною передумовою системності правового забезпечення щодо удосконалення системи органів виконавчої влади є передусім напрацювання

і прийняття цілісної концепції адміністративної реформи в Україні, адекватної умовам сьогодення, адже удосконалення системи органів виконавчої влади, є очевидним та не викликає заперечень. Однак відповідні правотворчі та організаційно-правові заходи щодо удосконалення системи органів виконавчої влади вимагають свого належного теоретико-методологічного обґрунтування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблем адміністративно-правової реформи, удосконалення системи органів виконавчої влади нині активно здійснюються як у юридичній науці, так і в науці державного управління. Зокрема, серед правознавців слід відзначити наукові здобутки таких вчених, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчук, В.Д. Бакуменко, А.А. Коваленко, Ю.М. Козлов, І.Б. Коліушко, Т.М. Кравцов, Н.Р. Нижник, М.І. Ославський, С.В. Петков, В.І. Теремецький, А.О. Чемерис та ін. Разом з цим, дотепер проблема пошуку та унормування оптимальної моделі системи органу виконавчої влади зберігає свою актуальність.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз чинного законодавства, що регламентує і розкриває внутрішню організацію системи органів виконавчої влади, наукових позицій правознавців; виокремлення основних проблемних питань; теоретичне обґрунтування найбільш прийнятної для України системи органів виконавчої влади.

Результати дослідження. Побудова нової системи виконавчої влади відповідно до Конституції України та потреб сучасної України вимагає чітких і зрозумілих принципів та критеріїв. Система (від давн.-грец. Σύστημα – ціле, складене із частин, з'єднання) – множинність елементів, що перебувають у відносинах та зв'язках один з іншим, які утворюють визначену цілісність та єдність [4, с. 1437]. Спільним для всіх систем є цілісність, синергічність, ієрархічність. Система виконавчих органів: по-перше, підтверджує наявність у сукупності органів виконавчої влади певних ознак, властивих соціальним системам (єдність цільового призначення, функціональної самодостатності, ієрархічності внутрішньої організації, субординаційності взаємозв'язків між структурними ланками тощо); по-друге, фіксує відокремленість певної групи державних органів, що входять у конкретну систему, від всіх інших видів органів; по-третє, виокремлює чітко визначений суб'єктний склад

цієї системи. Будову та внутрішню форму системи відображає категорія «структура», яка надає їм цілісності, сприяє збереженню стійкого стану системи та є показником організованості системи. На думку В.Б. Авер'янова, структура організації – логічне взаємоспіввідношення рівнів управління і підрозділів, побудованих у такій формі, яка дає змогу найбільш ефективно досягати цілей організації [5, с. 90].

Згідно з Конституцією України та Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» [6; 7], система органів виконавчої влади включає структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів: вищий рівень (Кабінет Міністрів України); центральний рівень (міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади, прирівняні до державних комітетів, та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом); місцевий або територіальний рівень, на якому діють: органи виконавчої влади загальної компетенції (Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, районні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації); органи спеціальної – галузевої та функціональної компетенції, які безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади або перебувають у підпорядкуванні водночас і центрального, і місцевого органу виконавчої влади.

Очолює систему Кабінет Міністрів України – найвищий орган виконавчої влади (ст. 113 Конституції України) [6]. Він має наступну структуру: Прем'єр-міністр України; Перший віце-прем'єр-міністр; Віце-прем'єр-міністри (2); Міністри (15). Члени Кабінету Міністрів України мають можливість надавати Прем'єр-міністрові пропозиції про утворення, реорганізацію чи ліквідацію відповідних міністерств та окремих центральних органів виконавчої влади. Такі пропозиції надаються членами Уряду з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також необхідності виконувати повноваження органів виконавчої влади, не допускаючи при цьому дублювання повноважень. З метою належного функціонування міністерства, в ньому створюється відповідний апарат – організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, які будуть забезпечувати діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань. Державний секретар міністерства очолює вказаний апарат, який складається із секретаріату та самостійних структурних підрозділів, які формуються з дотриманням вимог, визначених Кабінетом Міністрів України.

В.Б. Авер'янов та І.Б. Коліушко акцентують увагу на тому, що Конституція чітко визначає: а) лише основні структурні рівні системи органів виконавчої влади; б) на кожному такому рівні (окрім вищого) – лише основні види органів (зокрема, на рівні центральних органів – міністер-

ства; на рівні місцевих органів – місцеві державні адміністрації). Разом з тим, цілком достатньою конституційно-правовою підставою правомірності існування урядових органів є положення п. 9 ст. 116 Конституції України, за яким Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу «міністерств, інших органів виконавчої влади» [6]. Ця конституційна формула, не виключає, що серед підвідомчих Кабінету Міністрів органів може існувати такий їх вид, який не співпадає ані з «іншими центральними», ані з «місцевими» органами [8, с. 17–18]. До того ж, у системі міністерства можуть утворюватися такі види урядових органів як служби, інспекції, агентства та інші.

Наразі в нашій державі налічується 17 міністерств та 60 органів центральної виконавчої влади: 26 служб, 19 агентств, 6 інспекцій та 9 інших державних органів (2 – комітети, 2 – фонди, 1 – комісія, 1 – бюро, 1 – інститут, 1 – Національна поліція України) [9]. Разом з цим, визначити саме скільки з них реально працює, досить складно: окремі перебувають на стадії ліквідації або реорганізації, а інші знаходяться в такому стані по кілька років, в результаті чого кошти, передбачені бюджетом, не були використані для вирішення запланованих завдань, а використовувались виключно на утримання таких органів [10].

Класифікація інших центральних органів виконавчої влади (не міністерств) вимагає системного підходу. Зокрема, центральні органи виконавчої влади, керівники яких не входять до складу Уряду, поділяються на державні комітети і прирівняні до них за статусом центральні органи виконавчої влади та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Проте, на жаль, ні Конституція України, ні Закон України «Про Кабінет Міністрів України» не вирізняють серед центральних органів виконавчої влади органи зі спеціальним статусом. Зазначимо, що згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 23.07.2008 № 664 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України», спеціальний статус більшості центральних органів виконавчої влади було переглянуто (цього статусу позбавлено одинадцять органів).

Немає єдності поглядів у даному питанні і серед правознавців. Так, наприклад, переважна більшість правознавців, а також фахівців в органах влади висловлюють думку, що категорія органів виконавчої влади теж є центральними, однак з «приставкою» з особливим статусом. Головним критерієм віднесення виконавчих органів влади до вказаної категорії має бути те, що компетенція цих органів поширюється на всю територію держави. Саме тому ці органи пропонується називати так, як зазначалося і в Концепції адміністративної реформи в Україні – центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

І.Б. Коліушко притримується дещо іншої позиції. Він вважає, що з політичної точки зору найкраще, коли такий орган буде створеним та залежним спільно і від Верховної Ради, і від Президента. Крім того, наголошує правознавець, на органи виконавчої влади зі спеціальним статусом не можуть бути поширені правила п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України щодо вирішення Президентом України питань їх утворення, реорганізації чи ліквідації [3].

Ефективність функціонування системи органів виконавчої влади значною мірою визначається раціональністю управлінських зв'язків між органами з різними організаційно-правовими статусами як по вертикалі, так і по горизонталі: 1) в основу формування вертикальних управлінських зв'язків покладені повноваження Кабінету Міністрів України щодо напряму, координації діяльності інших органів виконавчої влади і здійснення контролю за їх функціонуванням. У рамках вертикальних управлінських зв'язків центральним органам виконавчої влади – міністерствам, підпорядковуються їх територіальні органи, які разом з міністерством утворюють виконавчу вертикаль; 2) горизонтальні управлінські зв'язки на центральному рівні передбачають координацію роботи центральних органів виконавчої влади у формуванні й реалізації державної політики в рамках Урядових програмно-цільових комітетів.

Висновки. Таким чином, в Україні виконавча влада реалізується органами виконавчої влади, які утворюють систему органів виконавчої влади з такими ознаками як єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність організації, субординаційність зв'язків між структурними рівнями тощо. З метою удосконалення нормативно-правового регулювання системи органів виконавчої влади, необхідно провести функціональне обстеження всіх органів виконавчої влади, і лише на цій підставі та за умови неухильного дотримання критеріїв віднесення органу до певного виду вирішувати питання про доцільність існування чи ліквідації певного органу. Адже саме належне функціонування системи органів виконавчої влади сприятиме втіленню в життя такого важливого принципу функціонування державного механізму як доцільне поєднання централізації та децентралізації в управлінні суспільством та державою. Україну, як сильну унітарну державу, можна побудувати лише за умови постійного розвитку центру і регіонів та розумного поєднання функцій всіх ланок системи органів виконавчої влади, що чітко та ефективно зможуть здійснювати покладені на них функції та продуктивно взаємодіяти між собою і з органами місцевого самоврядування, а також суб'єктами недержавного сектору.

Література

1. Федоренко В.Л. Система центральних органів виконавчої влади у механізмі державного управління: нормопроєктні та організаційно-правові аспекти. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2009. № 3. С. 15–23.
2. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / за ред. Н.Р. Нижника та Н.Т. Гончарук. К.: Моноліт, 2009. 384 с.
3. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія. К.: Факт, 2002. 260 с.
4. Большой Российский энциклопедический словарь. М.: БРЭ. 2003. 879 с.
5. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В.Б. Авер'янов, В.А. Дерезь, М.І. Ославський та ін.; за заг. ред. В.Б. Авер'янов. К.: Юстініан, 2007. 287 с.
6. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
8. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування / ред.: В.Б. Авер'янов, І.Б. Коліушко; Укр. акад. держ. упр. при Президенті України. К., 1999. 50 с.
9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-п (дата звернення 19.10.2018).
10. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління: Рішення рахункової палати від 23.10.2018 № 27-1. URL: rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/27-1_2018/Zvit_27-1_2018.pdf (дата звернення 16.10.2018).

Анотація

Журавель Я. В. Система органів виконавчої влади в Україні: організаційно-правовий аспект. – Стаття.

У статті проаналізовано норми чинного законодавства України у частині, що стосується структурно-організаційних елементів системи органів виконавчої влади. Аналіз законодавства, яке регламентує діяльність органів виконавчої влади та позицій науковців дозволив встановити такі основні проблеми: Конституція України чітко визначає лише основні структурні рівні та види системи органів виконавчої влади, проте серед підвідомчих Кабінету Міністрів органів може існувати такий їх вид, який не співпадає ані з «іншими центральними», ані з «місцевими» органами; ні Конституція України, ні Закон України «Про Кабінет Міністрів України» не вирізняють серед центральних органів виконавчої влади органи зі спеціальним статусом. Теоретично обґрунтовано, що: побудова нової системи виконавчої влади відповідно до Конституції України та потреб сучасної України вимагає чітких і зрозумілих принципів та критеріїв; ефективність функціонування системи органів виконавчої влади значною мірою визначається раціональністю управлінських зв'язків між органами з різними організаційно-правовими статусами як по вертикалі, так і по горизонталі. Акцентовано увагу на важливості удосконалення правового регулювання у цьому напрямі.

Ключові слова: правове регулювання, законність, виконавчо-розпорядча діяльність, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України.

Аннотация

Журавель Я. В. Система органов исполнительной власти в Украине: организационно-правовой аспект. – Статья.

В статье проанализированы нормы действующего законодательства Украины в части, касающейся структурно-организационных элементов системы органов исполнительной власти. Анализ законодательства, регламентирующего деятельность органов исполнительной власти и позиций ученых позволили установить следующие основные проблемы: Конституция Украины четко определяет лишь основные структурные уровни и виды системы органов исполнительной власти, однако среди подведомственных Кабинету Министров органов может существовать такой их вид, не совпадает ни с «другими центральными», ни с «местными» органами; ни Конституция Украины, ни Закон Украины «О Кабинете Министров Украины» не выделяют среди центральных органов исполнительной власти и органы со специальным статусом. Теоретически обосновано, что: построение новой системы исполнительной власти в соответствии с Конституцией Украины и потребностей современной Украины требует четких и понятных принципов и критериев; эффективность функционирования системы органов исполнительной власти в значительной степени определяется рациональностью управленческих связей между органами с различными организационно-правовыми статусами как по вертикали, так и по горизонтали. Акцентируется внимание на важности совершенствования правового регулирования в этом направлении.

Ключевые слова: правовое регулирование, законность, исполнительно-распорядительная деятель-

ность, Кабинет Министров Украины, Верховная Рада Украины.

Summary

Zhuravel Ya. V. The system of executive authorities in Ukraine: organizational and legal aspect. – Article.

The article analyzes the norms of the current legislation of Ukraine in terms of structural and organizational elements of the system of executive authorities. Based on the analysis of the current legislation regulating the activities of executive authorities and the scientific positions of lawyers, the main problematic issues are identified: The Constitution of Ukraine clearly defines only the main structural levels and types of the system of executive authorities, but among the bodies subordinate to the Cabinet of Ministers, there may be a type that does not coincide with "other central" or "local" bodies; neither the Constitution of Ukraine nor the law of Ukraine "on the Cabinet of Ministers of Ukraine" distinguish among the central executive authorities bodies with a special status. It is theoretically proved that the construction of a new system of Executive power in accordance with the Constitution and the needs of modern Ukraine requires clear and understandable principles and criteria; the effectiveness of the system of executive power is largely determined by the rationality of managerial relations between bodies with different organizational and legal statuses, both vertically and horizontally. Attention is focused on the importance of improving legal regulation in this direction.

Key words: legal regulation, legality, Executive and administrative activity, Cabinet of Ministers of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine.