

ЖУРАВЛЬОВ Д.В.,
кандидат юридичних наук, доцент
(Міністерство юстиції України)

УДК 342.922

ПОНЯТТЯ ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Розглянуто поняття та загальну характеристику центральних органів виконавчої влади, проаналізовано їх сутність, ознаки та значення.

Ключові слова: центральні органи виконавчої влади, міністерства, комітети.

Рассматриваются понятие и общая характеристика центральных органов исполнительной власти, анализируются их сущность, признаки и значение.

Ключевые слова: центральные органы исполнительной власти, министерства, комитеты.

The paper considers the concept and general characteristics of the central authorities, analyzed their essence, attributes and values.

Keywords: central executive authorities, ministries, committees.

На сьогодні наша країна стала на шлях реформування всієї сукупності інституційних механізмів держави. Головна мета цих перетворень – модернізація державно-управлінських відносин, створення дієвої системи державного забезпечення та захисту прав і свобод людини, гідних умов її життя, наближення діяльності апарату управління до потреб населення. Провідним владним суб'єктом державного управління є органи виконавчої влади та їх посадові особи. Саме на них покладається основне навантаження щодо гарантування практичного забезпечення прав та свобод людини і громадянина [1, с. 12]. Проте вимоги сьогодення вимагають радикальних перетворень щодо структурно-організаційної діяльності, спрямованості, функцій та повноважень органів виконавчої влади. І якщо принципи та форми організаційно-правового забезпечення функціонування центральних органів виконавчої влади України здебільшого є предметом досліджень політико-правових вчень, то з юридичної точки зору феномен виконавчої влади потребує додаткового аналізу, в тому числі й критичного. Таким чином, враховуючи вищезазначені аспекти, цілком логічно, що новітня адміністративна реформа розпочалась саме із удосконалення діяльності та реорганізації всієї системи центральних органів виконавчої влади.

Метою статті є визначення правової природи та здійснення загальної характеристики центральних органів виконавчої влади України. Враховуючи зазначену мету, у статті ставляться такі завдання: визначити поняття центральних органів виконавчої влади, проаналізувати їх характерні ознаки.

Слід зазначити, що головним інструментом проведення адміністративної реформи є функціональне дослідження органів виконавчої влади та розроблення рекомендацій і пропозицій стосовно приведення їх системи та структури у відповідність до функцій, які на них покладено. Передбачено створення чіткої структури виконавчої влади, згідно з якою кожна структурна частина була б відповідальною за певну ділянку суспільних відносин, функції органів державної влади не дублювалися та не перевищували надані їм повноваження, були б спрямовані на розвиток і подальше вдосконалення системи влади в Україні [2, с. 48]. Проте термінологічна невизначеність в окресленій сфері та низка інших проблем гальмує процес реформування системи центральних органів виконавчої влади.

Так, у ч. 1 ст. 6 Конституції України закріплено положення, відповідно до якого державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [3]. Дане формулювання і є відправною точкою розкриття сутності та особливостей центральних органів виконавчої влади як об'єкта адміністративно-правового регулювання. За умов поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову гілки особливість виконавчої влади полягає в тому, що саме вона забезпечує практичне виконання законів та інших нормативно-правових актів державних органів [4, с. 52]. Слід вказати, що термін «органи виконавчої влади», який широко застосовується нині, протягом значного часу був фактично вилучений з науково-правового та теоретичного обігу. На думку В.Я. Малиновського, вони є самостійним видом органів державної влади,



які відповідно до конституційного принципу поділу державної влади покликані здійснювати функції, покладені на виконавчу гілку влади, та наділені для цього відповідною компетенцією [5, с. 381]. В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко формулюють поняття органу виконавчої влади як носія державної виконавчої влади, що реалізує свою компетенцію в закріпленій сфері державного управління і має юридичний (нормативно зафіксований) статус органу державної виконавчої влади [6, с. 91]. З наведеним трактуванням не погоджується Н.Ф. Лата, яка, досліджуючи особливості адміністративно-правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, зазначає, що варто було б звернути увагу на юридичну некоректність такого визначення, адже з поняття «органи державної виконавчої влади» на конституційному рівні виключений термін «державної» [7, с. 42]. Тому, на думку автора, з якою ми безперечно погоджуємося, слід вживати єдину термінологію, запропоновану Конституцією України.

У свою чергу, органи виконавчої влади називаються «центральними», оскільки їх компетенція є загальнодержавною, поширюється на всю територію України. Ці органи у своїй діяльності покликані представляти інтереси всієї держави, а не окремих її регіонів. Разом з тим має чітко визначатись різниця між центральними органами виконавчої влади та Урядом, компетенція якого також є загальнодержавною. І така різниця полягає в тому, що Уряд є органом загальної компетенції, відповідальним за реалізацію державної політики в усіх сферах державної політики, а центральні органи виконавчої влади мають компетенцію у конкретних (спеціальних) сферах державної політики [8, с. 39]. Тобто Уряд як державний інститут має ширшу компетенцію за центральних органів виконавчої влади.

Також для визначення поняття «центрального органу виконавчої влади», з точки зору правового регулювання, слід виходити з норм Основного Закону нашої держави та Закону України «Про Кабінет Міністрів України», які визначають порядок утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади, призначення та звільнення їх керівників, основу взаємодій з вищим органом виконавчої влади – Урядом. Так, Конституція України не дає чіткої відповіді стосовно видового складу центральних органів виконавчої влади, використовуючи у кількох випадках загальну формулу «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» (ст. 116, ч. 3 ст. 117). Разом з тим Основний Закон однозначно виокремлює із системи центральних органів виконавчої влади міністерства, між якими «розподіляється весь спектр урядової політики» [9, с. 315]. Це пояснюється перш за все вищим статусом міністерств стосовно інших центральних органів виконавчої влади.

Враховуючи зазначені положення, В.Л. Федоренко центральний орган виконавчої влади визначає як утворене Кабінетом Міністрів України міністерство або інший центральний орган виконавчої влади, компетенція якого поширюється на всю територію України, керівник якого призначається на посаду та звільняється з посади в порядку, визначеному Конституцією України. Центральний орган виконавчої влади відповідальний перед Кабінетом Міністрів України, йому підзвітний і підконтрольний [10, с. 347]. На думку С.В. Ківалова та Л.Р. Білої, під центральними органами виконавчої влади доречно розуміти групу підвідомчих Уряду органів виконавчої влади, щодо яких ключові установчі та кадрові питання вирішуються Президентом України відповідно до його конституційно визначених повноважень [11, с. 203]. За словами В.Б. Авер'янова, центральні органи виконавчої влади – це міністерства, державні комітети, а також віднесені до центральних органів головні управління, національні агентства, комісії тощо, які можна за змістом їх діяльності розділити на такі, що здійснюють керівництво дорученою їм сферою чи галуззю і лише в процесі керівництва здійснюють функцію контролю, і такі, для яких контроль є основним видом їх діяльності [12, с. 83]. Фактично автор у даному визначенні здійснює перелік центральних органів виконавчої влади із їх функціональною приналежністю.

Отже, органи виконавчої влади є державними органами, їм притаманні всі ознаки останніх. Специфіка здійснюваної ними діяльності передбачає наявність у них певних особливих рис, які допомагають відрізнити їх від інших видів державних органів. Ми вважаємо, що для забезпечення повноти аналізу поняття центрального органу виконавчої влади його необхідно охарактеризувати із виділенням специфічних ознак.

Характеризуючи основні ознаки центрального органу виконавчої влади (незалежно від того, чи це Кабінет Міністрів України, чи міністерства, чи державні комітети тощо) як держав-



ного органу, слід підкреслити, що він є елементом державного апарату, об'єднанням людей з метою здійснення функцій держави у відповідних сферах [13, с. 23]. А.М. Цветков, аналізуючи систему центральних органів виконавчої влади, виокремив суттєві ознаки, притаманні їм в цілому, а саме: а) є відносно автономною складовою частиною єдиної системи органів виконавчої влади; б) має свій відповідний статус; в) діє від імені держави; г) наділений окремими функціями та є носієм встановленого обсягу державно-владних (юридично-владних) повноважень, необхідних для виконання покладених на нього завдань; г) орієнтований на підставі закону на певну державну діяльність; д) діє на основі принципів державної служби; е) є структурно організованим, а також має необхідне матеріальне, фінансове, інформаційне та інше забезпечення. Центральний орган виконавчої влади, крім того, являє собою різновид державної організації, у складі якої є власне його апарат і можуть бути відповідні державні установи і підприємства [14, с. 49-50]. Перелічені ознаки є взаємопов'язаними та взаємообумовленими, що і забезпечує баланс ефективної діяльності центральних органів виконавчої влади.

Своєрідним доповненням вищезазначених ознак центральних органів виконавчої влади є твердження В.М. Шаповала про те, що ці органи є відокремленою і відносно самостійною частиною (елементом) механізму держави, які наділені юридично встановленими владними повноваженнями для здійснення визначених завдань, що безпосередньо пов'язані з реалізацією тієї чи іншої функції держави. При цьому основною ознакою ЦОВВ, на думку автора, є їх виокремленість як відносно самостійної частини державного механізму і наділення їх державно-владними повноваженнями з метою безпосередньої участі в реалізації функцій держави [15, с. 12]. Продовжуючи дане трактування, В.Б. Авер'янов зазначає, що суттєвою організаційно-структурною особливістю міністерств і державних комітетів та деяких інших центральних органів є те, що вони мають у своєму підпорядкуванні місцеві ланки (органи), які створюють разом з апаратом центрального органу так звану систему відповідного міністерства, державного комітету тощо [16, с. 87]

У свою чергу, ми вважаємо, що до основних ознак центральних органів виконавчої влади слід віднести такі: (а) є складовою апарату державного управління, який належить до числа складних самоврядних інституційних систем; (б) відповідальні перед Президентом України та підконтрольні й підзвітні Верховній Раді України; (в) є носіями владних повноважень, компетенція яких поширюється на всю територію держави; (г) діють від імені та за дорученням держави на основі норм чинного законодавства; (д) мають власну організаційно-штатну структуру; (е) реалізують виконавчо-розпорядчу діяльність в юридично-владній формі.

Як вже зазначалося, найважливішим елементом механізму державного управління є система органів виконавчої влади. Функціональним станом цієї системи переважною мірою визначається спроможність Кабінету Міністрів України консолідувати зусилля решти органів виконавчої влади на формування і виконання стратегічних цілей державного управління, забезпечивши більшу узгодженість, ефективність і прозорість процесів прийняття та виконання рішень на всіх рівнях виконавчої влади. Статус та компетенція системи органів виконавчої влади містяться в розділі VI Конституції України «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» та в інших частинах Конституції України, хоча остання й не передбачає вичерпної регламентації згаданої системи. Адже у назві та змісті розділу VI (Конституції) відсутні прямі вказівки на повний перелік складових елементів органів виконавчої влади. Окрім того, Конституція України визначає, що виключно законами регулюються питання «організації і діяльності» органів виконавчої влади, які можуть безпосередньо впливати на різні сторони побудови і функціонування системи даних органів [17, с. 73].

Конституція України відносить до центральних органів виконавчої влади міністерства та інші органи виконавчої влади. До них належать: державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади, статус яких прирівнюється до Державного комітету України (Пенсійний фонд, Головне контрольно-ревізійне управління, Державне казначейство); центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (Антимонопольний комітет України, Служба безпеки України, Державна податкова адміністрація тощо). У разі необхідності відповідно до Основного Закону держави можуть створюватися й інші центральні органи виконавчої влади України зі спеціальним статусом, який визначається Конституцією та законами України. Вони підпорядковані Кабінету Міністрів України, який спрямовує й координує їх роботу [18, с. 84].



Указом Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 р. з метою вдосконалення структури органів виконавчої влади й підвищення ефективності державного управління затверджено перелік міністерств державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади. Схему їх організації та взаємодії визначено Указом Президента України «Про зміни у структурі державних органів виконавчої влади». 12 березня 1996 р. Президент України затвердив «Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України», в якому уточнено загальні правові засади діяльності центральних органів виконавчої влади України в сучасних умовах [19, с. 116]. У межах своїх повноважень міністерства та інші центральні органи виконавчої влади організовують виконання актів законодавства, здійснюють систематичний контроль за їх реалізацією.

Однак притаманна будь-якій бюрократичній системі схильність до самовідтворення породила надмірну багатофункціональність центральних органів виконавчої влади. Недостатній розподіл функцій у цій системі та відсутність чіткого зв'язку між ними досить часто провокують внутрішній конфлікт інтересів у діяльності багатьох органів виконавчої влади, що відображається у перевищенні обсягу державного контролю у сфері своєї діяльності над його доцільністю та ускладненні адміністративних послуг. Діяльність цих адміністративних структур у сфері суспільних відносин зводиться до видачі дозволів і накладення штрафів за невиконання правил, що встановлювалися.

Існуюча на сьогодні в Україні модель виконавчої влади є складним суперечливим явищем із багатьма бюрократичними деформаціями, недоліками, слабкими сторонами. Апарат державного управління виявився нездатним забезпечувати суспільні реформи. Адміністративні структури та процедури не відповідають потребам суспільства, не сприяють здійсненню соціально-економічних реформ. Суспільство не задоволене малою ефективністю уряду та органів виконавчої влади, низькою якістю управлінських послуг, повільністю та нерівномірністю переворотень. Результатом таких негативних тенденцій є втрата довіри до органів влади, політична і соціальна напруженість в суспільстві [20, с. 417].

Саме тому 9 грудня 2010 р. Президент України підписав Указ «Про оптимізацію системи центральних виконавчої влади» [21], відповідно до положень якого з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління був розпочатий перший етап новітньої адміністративної реформи і затверджена схема організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади. До оновленого складу Кабінету Міністрів України увійшло шістнадцять міністерств. Була затверджена структура інших центральних органів виконавчої влади, п'ятдесяти трьох центральних органів виконавчої влади та трьох центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. На думку Прем'єр-міністра М.Я. Азарова, найголовніше завдання адміністративної реформи полягає не лише у скороченні видатків, а й у створенні ефективної системи управління в країні. Вона має відповідати вимогам часу, не повинна бюрократизувати процеси чи затягувати прийняті рішення, а навпаки, давати змогу швидко і ефективно реагувати на ситуацію [22].

Найближчим часом має розпочатись другий етап адміністративної реформи, пов'язаний із оптимізацією органів виконавчої влади. Процес її реалізації Президент України В. Янукович контролюватиме особисто і вимагатиме персональної відповідальності за її проведення від усіх керівників. Боротьба із бюрократією, зниження рівня корупції та підвищення ефективності державної влади, на погляд Президента України В. Януковича, є пріоритетними напрямками адміністративної реформи у 2011 р. [23].

Таким чином, адміністративна реформа, проголошена Президентом України В.Ф. Януковичем від 14 грудня 2010 р. в Україні, покликана радикально змінити систему центральних органів виконавчої влади відповідно до сучасних потреб подальшої демократизації та створення міцного громадянського суспільства. Стає зрозуміло, що прискорення впровадження адміністративної реформи в Україні неможливе без ефективної централізованої політики, яка, у свою чергу, повинна зорієнтувати свою діяльність на забезпечення та утвердження прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина.

Тому, зважаючи на викладені вище факти, як зазначає В.В. Крейденко [24, с. 19-20], адміністративна реформа в Україні, започаткована Президентом України, виникла як закономірна



вимога часу й завдяки зусиллям вітчизняних науковців та фахівців і, залучаючи європейський досвід, має наукове, державницьке та правове підґрунтя. З часом її впровадження й правова база стануть основою для вдосконалення та взаємодії відповідно до рівня та темпів запланованих заходів з реалізації повноцінної, ефективної адміністративної реформи в напрямку оптимізації та удосконалення діяльності центральних органів виконавчої влади України. Процес реформування виконавчої гілки влади має бути виваженим, комплексним та фінансово забезпеченим. Для подальшої модернізації у вказаному напрямі необхідно взяти до уваги та вирішити вищезгадані проблеми. Тільки тоді можна розраховувати на досягнення довгоочікуваних позитивних результатів, які сприятимуть якісному оновленню не лише державного апарату, а й інших сфер суспільного життя.

Список використаної літератури

1. Бандурка О.М. Реформа системи органів виконавчої влади України // Вісник Національної академії наук прокуратури України. – 2011. – № 1. – С. 12-17.
2. Головкин О.В. Адміністративно-правове реформування у сфері охорони навколишнього середовища в Україні // Науковий вісник Нац. академії внутр. справ. – 2012. – № 1. – С. 47-55
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141
4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 2004. – Т. 1: Загальна частина.
5. Малиновський В.Я. Державне управління: Навч. посібник. – Луцьк, 2000.
6. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підруч. – К., 2003.
7. Лата Н.Ф. Адміністративно-правове регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Ірпінь, 2004.
8. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. – К., 2002.
9. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України: Підруч. – 2-е вид., перероб. і доопр. – К., 2010.
10. Федоренко В.Л. Визначення поняття центрального органу виконавчої влади в Україні: нормопроектні й державно-управлінські аспекти // Державне управління: теорія та практика. – 2009. – № 2 (10). – С. 341-348
11. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навч.-метод. посібник. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Одеса, 2002.
12. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 1998.
13. Демократизація апарата управління / Отв. ред. В.В. Цветков, В.Ф. Сиренко. – К., 1990.
14. Цветков А.М. Порядок фінансування видатків на утримання центральних органів виконавчої влади України: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2003.
15. Шаповал В.М. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти // Право України. – 2003. – № 8. – С. 9-14.
16. Державне управління в Україні: Навч. посіб. / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 1999.
17. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 2003.
18. Адміністративне право України: Підруч. / За ред. Ю.П. Битяка. – К., 2007.
19. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування: Навч. посіб. – К., 2001.
20. Западєнчук О.П. Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи // Державне управління: теорія та практика. – 2011. – № 1. – С. 415-424.
21. Про оптимізацію системи центральних виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 234.
22. Баланс доцільності та інтересів службовців // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 235.
23. Нам не потрібно стільки чиновників // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 234.
24. Крейденко В.В. Кабінет Міністрів України в контексті адміністративної реформи: проблеми теорії та практики // Державне управління: теорія та практика. – 2011. – № 1. – С. 14-20.

Надійшла до редакції 24.01.2012

