

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право
УДК 342.92(477):341.231.14

Сичик Владислав Васильович

студент

Інституту прокуратури та кримінальної юстиції

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Сычук Владислав Васильевич

студент

Института прокуратуры и уголовной юстиции

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Sychyk Vladyslav

Student of the

Institute of Public Prosecutor and Criminal Justice of

Yaroslav Mudryi National Law University

Науковий керівник:

Червякова Олена Борисівна

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративного права

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

**ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ
ВЛАДИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ
ПУТИ ОПТИМИЗАЦИИ ЦЕНТРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ
РЕФОРМИРОВАНИЯ
WAYS OF OPTIMIZATION OF CENTRAL BODIES OF EXECUTIVE
POWER: PROBLEMS AND PROSPECTS OF REFORM**

Анотація. Досліджено правовий статус центральних органів виконавчої влади. Проаналізовано Концепцію оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, з визначенням основних напрямків та пріоритетних завдань їх реформування.

Особливу увагу було приділено процесу децентралізації та проблемі розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, узагальнено думки науковців щодо шляхів його реалізації

Ключові слова: система центральних органів виконавчої влади, міністерство, реформа державного управління, орган виконавчої влади, децентралізація, оптимізація.

Аннотация. Исследован правовой статус центральных органов исполнительной власти. Проанализировано Концепцию оптимизации системы центральных органов исполнительной власти, с определением основных направлений и приоритетных задач их реформирования.

Особое внимание было уделено процессу децентрализации и проблеме разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, обобщено мнения ученых о путях его реализации.

Ключевые слова: система центральных органов исполнительной власти, министерство, реформа государственного управления, орган исполнительной власти, децентрализация, оптимизация.

Summary. The legal status of the central bodies of executive power is investigated. The Concept of optimization of the system of central bodies of executive power is analyzed, with definition of the main directions and priority tasks of their reforming.

Special attention was paid to the process of decentralization and the problem of the separation of powers between state authorities and local self-

government bodies, and generalized scientists' views on the ways of its implementation.

Key words: *system of central executive bodies, ministry, public administration reform, executive, decentralization, optimization.*

Постановка проблеми. В нашій державі на сьогодні проходять трансформаційні зміни які тягнуть за собою демократичні перетворення. Зважаючи на роль, яку відіграють органи виконавчої влади в системі цих перетворень, постає питання щодо оновлення й актуалізації наукових досліджень та запровадження концепцій щодо організації виконавчої влади на всіх рівнях. Виходячи із поділу державної влади в Україні на три гілки, можна стверджувати, що виконавча влада – це відносно незалежна гілка влади наділена особливим адміністративно-правовим статусом, функціями, принципами, засадами формами та методами її діяльності. Тому актуальним завданням є дослідження всіх цих питань в цілісному контексті виходячи із самостійності виконавчої гілки влади.

У процесі адміністративної реформи в Україні, зважаючи на те, що саме органи виконавчої влади реалізують найважливіші функції держави, постає необхідність в науково-теоретичному обґрунтуванні проблем та перспектив реформування даних органів.

Аналіз дослідження проблеми. У сучасній науці дослідженню питань правового статусу та оптимізації центральних органів виконавчої влади, проблемам їх реформування присвячено багато праць видатних науковців, у тому числі В.Б. Авер'янов, Р. М. Андрусишин, Ю. П. Битяк, Д. І. Йосифович, Я. Й. Малик, В. Я. Малиновський, Н.П. Матюхіна, Р. В. Чорнолуцький та інші. Проте узагальнене визначення оптимальної моделі взаємодії центральних органів влади та їх оптимізації залишається, значною мірою, дискусійним.

Метою статті є дослідження системи та правового статусу центральних органів виконавчої влади в контексті їхньої взаємодії між собою, а також з'ясування проблем які виникають у процесі реформування.

Виклад основного матеріалу. Основним призначенням центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) є участь у формуванні та забезпечені реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя. Всі ЦОВВ становлять цілісну систему, тобто характеризуються сукупністю визначених елементів, між якими існує закономірний зв'язок чи взаємодія; якісні характеристики цих елементів становлять зміст системи, сукупність закономірних зв'язків між елементами – внутрішню форму (структуру системи) [1, с. 583].

Відповідно до Закону «Про центральні органи виконавчої влади» (далі – Закон), систему ЦОВВ складають міністерства та інші ЦОВВ. Система центральних органів виконавчої влади є складовою виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) [2].

На сьогодні, відповідно до схеми спрямування і координації діяльності ЦОВВ Кабінетом Міністрів України через відповідних членів КМУ (яку затверджено постановою Уряду від 10 вересня 2014 р. № 442 (в редакції постанови КМУ від 20 жовтня 2019 р. № 879)), систему ЦОВВ складають: 15 міністерств, 24 державні служби, 13 агентств, 4 інспекції, 7 ЦОВВ зі спеціальним статусом, 4 колегіальні органи, 5 інших ЦОВВ, 27 місцевих органів влади [3].

Варто зазначити, що поняття «виконавча влада» та «орган виконавчої влади» на сьогодні в законодавстві України відсутні. Р. В. Чорнолуцький визначає орган виконавчої влади як: 1) сформований органами держави інституцію (одноосібну, колегіальну або колективну), що наділена державно-владними повноваженнями у вигляді компетенції; 2) має відповідний кадровий склад; 3) є уповноваженою державою на

здійснення її завдань і функцій у процесі управління різними сферами життя суспільства, контролю за дотриманням чинного законодавства і розпорядження різними об'єктами; 4) діє на підставі та на виконання поточного законодавства у встановленому державою порядку; 5) з метою виконання своїх функцій та компетенції видає підзаконні нормативно-правові акти [4, с. 64-65].

Для того щоб повністю сформулювати уявлення про систему ЦОВВ необхідно розкрити кількість, порядок їх організації, зв'язки та взаємодію між ними, статус таких органів.

Згідно із Законом міністерство – є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, прерогативним завданням якого є забезпечення формування та реалізація державної політики в одній чи декількох сферах визначених КМУ. У разі якщо більшість функцій ЦОВВ складає надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, ЦОВВ утворюється як служба. Якщо більшість функцій ЦОВВ становить управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, ЦОВВ утворюється як агентство. Якщо більшість функцій ЦОВВ полягає у здійсненні контролю та нагляду за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, ЦОВВ утворюється як інспекція.

Варто зазначити, що окрему групу становлять ЦОВВ зі спеціальним статусом, які мають визначені Конституцією за законодавством України особливі завдання та повноваження. Щодо них передбачено спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників тощо.

Сьогодні в Україні відбувається реформа державного управління, мета, її основні завдання та напрямки визначено «Стратегією реформування державного управління України на 2016-2021 роки», яку

схвалено розпорядженням КМУ «Деякі питання реформування державного управління України» від 24.06.2016 № 474-р [5].

Одним із її складників є реформування ЦОВВ, відповідно до Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, схваленої розпорядженням КМУ від 27.12.2017 р. № 1013 [6]. У межах загальної мети її положення передусім стосуються реформування міністерств, робота яких має в основному зосереджуватися на стратегічному плануванні, забезпеченні формування державної політики, здійснення моніторингу (контролю) та оцінювання результатів її реалізації.

Міністерства мають поступово позбавлятися функцій з надання адміністративних послуг, інспекційно-наглядових функцій та функцій з управління об’єктами державної власності (крім управління об’єктами державної власності, діяльність яких спрямована на забезпечення господарського обслуговування міністерств, а також об’єктами державної власності, які використовуються для розміщення закордонних дипломатичних установ України). Функції з реалізації державної політики передбачається зосередити в інших ЦОВВ, а діяльність більшості ЦОВВ буде спрямовуватися і координуватися через відповідних міністрів, а не безпосередньо КМУ.

Варто зазначити, що реалізація Концепції також передбачає оновлення організаційної структури апарату міністерств, їх кадрового складу, оптимізацію чисельності та реформування системи оплати праці державних службовців та інших працівників центральних органів виконавчої влади.

Реалізація Концепції, на думку розробників, дасть змогу залучити на посади державної служби кваліфікованих фахівців, які зможуть на високому рівні та ефективно виконувати завдання з підготовки та реалізації головних національних реформ, впливати на тенденції та

розвиток державної служби, запровадити аналіз державної політики та стратегічне планування у діяльність міністерств

Одним з актуальних завдань адміністративної реформи, є також забезпечення стабільності та ефективної організації системи виконавчої влади [7, с. 33].

Україна сьогодні взяла курс на децентралізацію, а головним питанням цього процесу є оптимізація розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Я. Й. Малик проаналізував думки науковців щодо цього питання та дійшов висновку, що існування двовладдя на обласному та районному рівні (місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування) не сприяє якісному виконанню їх повноважень. Тому, науковці висловлюють погляди щодо необхідності ліквідування місцевих державних адміністрацій, а в органах місцевого самоврядування одночасно створити виконавчі комітети [8, с. 297].

Висновок: Аналіз сучасного стану існування ЦОВВ в Україні, дає підстави стверджувати, що в їх системі на сьогодні існують проблеми, які зумовлюють необхідність реформування структурно утворювальних елементів цієї гілки влади.

Література

1. Філософський енциклопедичний словник / під гол. ред. В. І. Шинкарука. Київ: Абрис, 2002. 742 с.
2. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/3166-17> (дата звернення: 17.11.2019).
3. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади Постанова Кабінету Міністрів України; Схема від 10.09.2014 № 442

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#n38>

(дата звернення: 18.11.2019).

4. Чорнолуцький Р.В. Органи виконавчої влади України як суб'єкти нормопроектної діяльності: концептуальні підходи до визначення. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2016. № 1.
5. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України; Стратегія, План, Заходи від 24.06.2016 № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#n350> (дата звернення: 23.11.2019).
6. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади Розпорядження Кабінету Міністрів України; Концепція від 27.12.2017 № 1013-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80> (дата звернення: 23.11.2019).
7. Основи публічного адміністрування : навч. посіб. / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, М. С. Ковтун та ін.; за заг. ред. Н.П. Матюхіної. Харків : Право, 2018. 172 с.
8. Малик Я. Й. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». 2015. № 23.

References

1. Filosofs'kyj encyklopedychnyj slovnyk / pid ghol. red. V. I. Shynkaruka. Kyjiv: Abrys, 2002. 742 s.
2. Pro central'ni orghany vykonavchoji vlady: Zakon Ukrajinyy vid 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/3166-17> (data zvernennja: 17.11.2019).

3. Pro optymizaciju systemy centraljnykh orghaniv vykonavchoji vlady Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy; Skhema vid 10.09.2014 № 442 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#n38> (data zvernennja: 18.11.2019).
4. Chornolucijkyj R.V. Orghany vykonavchoji vlady Ukrainy jak sub'jekty normoproektnoji dijalnosti: konceptualjni pidkhody do vyznachennja. Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoji Rady Ukrainy. 2016. № 1.
5. Dejaki pytannja reformuvannja derzhavnogho upravlinnja Ukrainy: Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrainy; Strateghija, Plan, Zakhody vid 24.06.2016 № 474-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#n350> (data zvernennja: 23.11.2019).
6. Pro skhvalennja Konceptiji optymizaciji systemy centraljnykh orghaniv vykonavchoji vlady Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrainy; Konceptija vid 27.12.2017 № 1013-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80> (data zvernennja: 23.11.2019).
7. Osnovy publichnogho administruvannja : navch. posib. / Ju. P. Bytjak, N. P. Matjukhina, M. S. Kovtun ta in.; za zagh. red. N.P. Matjukhinoji. Kharkiv : Pravo, 2018. 172 s.
8. Malyk Ja. J. Do pytannja pro vzajemodiju orghaniv derzhavnoji vlady ta orghaniv miscevogho samovrjaduvannja v Ukraini. Zbirnyk naukovykh pracj «Efektyvnistj derzhavnogho upravlinnja». 2015. № 23.