
І. І. Бодрова,

кандидат юридичних наук, доц., провідний науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Проблеми системно-структурної організації центральных органів виконавчої влади в Україні

Курс України на євростандартизацію вимагає поступової гармонізації та адаптації усієї системи державного управління зі стандартами ЄС для входження в Європейський адміністративний простір. Безумовно, Україна не може запозичити модель якоїсь європейської країни — без урахування національних особливостей, сучасних умов соціально-економічного та політико-правового розвитку таке запозичення матиме виключно негативні наслідки. Адаптація національної системи управління до стандартів ЄС відбувається за такими напрямками, як розвиток законодавчої бази державного управління, формування дієвої інституційної системи, забезпечення домірності й адекватності координаційно-субординаційних відносин, створення ефективних механізмів підзвітності, підконтрольності, відповідальності органів державного управління, налагодження стійкої взаємодії зі структурами ЄС. При цьому значна увага приділяється питанням організації та діяльності центральної ланки виконавчої вертикалі, що покликана забезпечувати уста-

лену, спеціалізовану, професійну діяльність з реалізації державної політики в різних сферах соціально-економічного та політичного життя. Але слід констатувати, що реалізація національної реформи державного управління в Україні, офіційний старт якій був даний з прийняттям Концепції адміністративної реформи 22 липня 1998 року, останнім часом значно уповільнилася, здійснюється майже безсистемно¹. На фоні трансформаційних перетворень на вищих рівнях організації державної влади це з більшою силою актуалізує дослідження означеної проблематики, висвітлення її в контексті конституційно-правових перетворень.

Проблемам функціонування центральних органів виконавчої влади значну увагу приділяли і приділяють такі вітчизняні вчені, як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, І. Б. Коліушко, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенський, А. О. Селіванов, В. В. Цветков, Ю. С. Шемшученко та інші. У роботах науковців розглядаються окремі проблеми конституційно- та адміністративно-правового регулювання статусу цих органів, функціонально-компетенційного змісту їх діяльності, формування кадрового складу, удосконалення методики здійснюваного ними управління та інші актуальні проблеми організації та діяльності центральних органів виконавчої влади. Разом із тим складність цієї проблематики, незавершеність адміністративної реформи в Україні, поступовість адаптування системи державного управління до стандартів ЄС в умовах динамічного розвитку постіндустріального інформаційного суспільства зумовлюють необхідність продовження фундаментальних та практико-прикладних досліджень.

Системно-структурна організація центральних органів виконавчої влади виступає складним системним утворенням, елементами якого є органи, їх структурні підрозділи, територіальні представництва, які пов'язані координаційно-субординаційними зв'язками і відносинами між собою та з іншими органами влади. Поняття «система центральних органів виконавчої влади» є законодавчо невизначеним і дуже часто ототожнюється з кількісною та видовою характеристикою цих органів. Проте такий підхід є значно спрощеним, оскільки йдеться про утворення не окремо

¹ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України № 810/98 від 22. 07. 1998 р. // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 21. – С. 32.

взятих, розрізаних у своїй діяльності органів, а заснування комплексного характеру — раціональної, повної та достатньої системи спеціалізованих органів виконавчої влади, що здатна ефективно здійснювати покладені на них функції та повноваження.

У державознавчій літературі наводяться різні підходи до визначення критеріїв побудови системи центральних органів виконавчої влади. У першу чергу йдеться про необхідність забезпечення функціональної спеціалізації діяльності видових груп цих органів. При цьому слід виокремити аспекти нормативного закріплення видів цих органів та безпосередньої установчої діяльності. Перший ґрунтується на поєднанні конституційних та законодавчих засад. Основний Закон України, закріплюючи загальні засади функціонування системи центральних органів виконавчої влади, не містить вичерпної регламентації згаданої системи та визначення її видового складу. У Конституції України у декількох випадках використовується загальне положення «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади»¹. Аналогічний підхід простежується і в Законі України «Про Кабінет Міністрів України»². Формально-юридичний аналіз цього положення свідчить: законодавець виокремлює особливий, головний вид центральних органів виконавчої влади — міністерства — і залишає відкритим видовий ряд інших центральних виконавчих органів.

Система центральних органів виконавчої влади була встановлена низкою указів Президента України, виданими ще в 1999 році³, хоча це питання згідно з п. 12 ст. 92 Конституції України

¹ Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

² Про Кабінет Міністрів України : Закон України № 279-VI від 16. 05. 2008 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 2008. — № 25. — Ст. 241.

³ Див.: Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України № 250/99 від 13. 03. 99 р. (зі змінами) // Офіц. вісн. України. — 1999. — № 11. — Ст. 13; Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України № 1572/99 від 15. 12. 99 р. (зі змінами) // Офіц. вісн. України. — 1999. — № 50. — С. 8; Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України № 1573/99 від 15. 12. 99 р. (зі змінами) // Офіц. вісн. України. — 1999. — № 50. — С. 11; Про склад Кабінету Міністрів України: Указ Президента України № 1574/99 від 15. 12. 99р. (зі змінами) // Офіц. вісн. України. — 1999. — № 50. — Ст. 16.

мало вирішуватися законом України. У зв'язку з цим постає питання про легітимність запровадження системи центральних органів виконавчої влади не на законодавчому, а на підзаконному правовому рівні. Аналіз положень Основного Закону, що діяли на момент видання указів Президента України, свідчить, що сама Конституція України передбачала розв'язання окремих питань організації центральних органів виконавчої влади не тільки законодавчим шляхом. Пунктом 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України повноваження щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади були надані Президенту України. Чинний конституційно-правовий порядок закріплює це повноваження за Кабінетом Міністрів України (п. 9-1 ч. 1 ст. 116 Конституції України), але реалізація його має здійснюватися згідно з відповідним законом. Отже, очевидно є необхідність законодавчого визначення системи центральних органів виконавчої влади, видів цих органів, особливостей їх правового статусу, питань функціонально-компетенційного співвідношення, підзвітності, підконтрольності, відповідальності. Така нормативна модель не може піднятися установчими рішеннями Кабінету Міністрів України. Вона дозволить стабілізувати систему центральних органів виконавчої влади, надати їй конституційно-правового характеру, виключити суб'єктивні та політично-ситуативні чинники при її зміні. За весь час роботи Парламенту України були внесені п'ять законопроектів про центральні органи виконавчої влади: два в порядку законодавчої ініціативи народних депутатів України І. Б. Коліушка (реєстр. № 7468 від 05. 07. 2001 р.), С. В. Соболева, В. М. Стретовича (реєстр. №2281 від 11. 10. 2002р.), один — Президента України (реєстр. № 2325-1 від 27. 10. 2006 р.) та два — Кабінету Міністрів України (реєстр. № 4064 від 20. 09. 2007 р. та № 1185 від 12. 12. 2007 р.). Але жоден з них не пройшов далі етапу першого читання.

На сьогодні ще не завершені пошуки подальших шляхів реформування системи центральних органів виконавчої влади, які здебільшого пов'язуються з удосконаленням статусу міністерств, реорганізацією центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом та державних служб. Міністерства, займаючись

головним чином розробкою та організацією впровадження державної політики, посідають особливе місце у системі досліджуваних органів. А тому вони, як здається, не повинні входити до однієї структурної ланки виконавчої вертикалі нарівні з державними комітетами та центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом, а мають утворювати самостійну підсистему органів виконавчої влади, виступаючи своєрідним функціональним «продовженням уряду»¹. Такий підхід набуває особливого сенсу за умов посилення функціональної ролі міністерств на регіональному та місцевому рівнях у разі реорганізації місцевих державних адміністрацій у контрольно-наглядові органи і передачі частини їх виконавчих повноважень територіальним органам міністерств.

Інший напрям пов'язаний з істотним переглядом групи центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Як відомо, конституційним підґрунтям утворення даного виду органів став особливий порядок призначення на посади та звільнення з посад керівників Антимонопольного комітету, Фонду державного майна і Державного комітету телебачення і радіомовлення України (п. 24 ч. 1 ст. 85, п. 14 ч. 1ст. 106 Конституції України у ред. 28. 06. 1996 р.). Але в останні роки створення центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом набуло масового, неупорядкованого характеру. Державне будівництво має приклади існування центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом у більшій кількості, ніж міністерств, надання міністерствам (зокрема, Міністерству економіки та з питань європейської інтеграції) або державним комітетам (зокрема, Державному комітету з питань регуляторної політики та підприємництва, Державному комітету ядерного регулювання) спеціального статусу, що призводило до невиправданого звуження сфери впливу уряду на функціонування частини органів виконавчої влади. З огляду на це слушною здається пропозиція щодо реорганізації центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом та суттєвого скорочення їх числа². Нині фактичне існування при-

¹ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 98.

² Там само. – С. 99.

наймні трьох з них (Антимонопольного комітету, Фонду державного майна, Державного комітету телебачення і радіомовлення) передбачено положеннями Конституції України, крім того, виправданим було б, на наш погляд, надання зазначеного статусу ще лише двом органам — Службі безпеки і Державній судовій адміністрації України. Крім того, останнім часом спостерігається також збільшення числа різноманітних державних служб та прирівняних до них органів. Проте статус їх залишається нормативно невизначеним. Тому вважаємо необхідним здійснення або конституційної легалізації даного виду центральних органів виконавчої влади, або реорганізації державних служб та прирівняних до них органів.

Реалізація конституційної реформи значною мірою зняла гостроту питання щодо визначення суб'єкта керівництва системою центральних органів виконавчої влади. За сучасних політико-правових умов вплив Президента України на формування та функціонування системи цих органів зумовлюється його конституційними повноваженнями щодо «керівництва» у сфері зовнішньополітичної діяльності, національної безпеки і оборони. Зміст їх охоплює досить широкий спектр функцій управління у відповідних сферах, чим зумовлюється необхідність більшого, порівняно з іншими центральними органами виконавчої влади, організаційно-кадрового впливу Президента України на органи, що функціонують у сферах зовнішньополітичної діяльності, національної безпеки і оборони держави. Разом з тим слід підкреслити, що зазначені сфери є винятковими і тому немає, здається, необхідних конституційно-правових підстав для нинішнього перебування у віданні Президента України Антимонопольного комітету (через нормативно-правове визначення його «підконтрольності»¹) та Національної комісії регулювання електроенергетики (через її «підконтрольність і підзвітність»²).

¹ Про Антимонопольний комітет України : Закон України № 3659-ХІІ від 26. 11. 1993 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 50. – Ст. 472.

² Питання Національної комісії регулювання електроенергетики : Указ Президента України № 1167/2000 від 30. 10. 2000 р. // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 44. – Ст. 1887.

Згідно із ст. 116 Конституції України установчі повноваження щодо запровадження системи центральних органів виконавчої влади належать Кабінету Міністрів України. Він утворює, реорганізує і ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади. Проте на сьогодні залишається невизначеною процедура ініціювання, підготовки та розгляду відповідних питань установчого характеру. Здається, вона має знайти своє закріплення у законі про центральні органи виконавчої влади та окремому підрозділі Регламенту Кабінету Міністрів України. При цьому пропонується запровадити такий порядок.

Центральний орган виконавчої влади утворюється, реорганізується та ліквідується Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, пропозиції якому в свою чергу можуть вносити члени уряду. Утворення, реорганізація та ліквідація центрального органу виконавчої влади повинні здійснюватися з урахуванням пріоритетних напрямів та першочергових завдань діяльності Кабінету Міністрів України, дотриманням принципу розподілу всіх питань державної політики між членами Кабінету Міністрів України, а також забезпечувати чітке визначення і недопущення дублювання повноважень центральних органів виконавчої влади. Подання щодо утворення центрального органу виконавчої влади має містити обґрунтування основних завдань та функцій такого органу, пропозиції щодо граничної чисельності працівників та розміру асигнувань на його утримання. У разі ініціювання питання про реорганізацію або ліквідацію центрального органу виконавчої влади мають документально підтверджуватися та всебічно обґрунтовуватися необхідність здійснення таких дій, а також пропозиції щодо визначення правонаступника реорганізованого або ліквідованого органу.

Важливим аспектом утворюваної системи центральних органів виконавчої влади виступає предметна спрямованість діяльності цих органів, яка може мати галузевий, міжгалузевий та функціональний характер. Диференційованість її забезпечує більш повне охоплення сфер державного управління, гнучкість системи центральних органів виконавчої влади, а також спеціалізацію

у вирішенні певних управлінських завдань. Протягом останніх років спостерігається чітка тенденція зменшення частки органів галузевого характеру і стійке зростання числа міжгалузевих та функціональних органів. Це зумовлюється в першу чергу завданням мінімізації їх втручання в життєдіяльність суспільства, діяльність господарюючих суб'єктів, переорієнтації з суто адміністративно-розпорядчих функцій на надання державних управлінських послуг фізичним та юридичним особам та відповідним переважанням координаційних способів управління над владно-регулятивними.

Успішне розв'язання завдань, які стоять перед центральними органами виконавчої влади, значною мірою залежить від оптимальної побудови апарату цих органів, його структури. Під структурою органу управління розуміють сукупність його підрозділів, схему розподілу між ними функцій і повноважень, покладених на орган, і систему взаємовідносин цих підрозділів¹. Структуру міністерства, а також структуру центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує міністр, затверджує відповідний міністр, структуру іншого центрального органу виконавчої влади затверджує його керівник, якщо інше не передбачено законом. Вона об'єктивно зумовлена цілями, завданнями та основними напрямками діяльності центрального органу публічної влади, але разом з цим є відносно самостійною, усталеною — зміни у змісті діяльності органу не тягнуть за собою обов'язкової перебудови організаційної структури. Стабільність структури певною мірою позитивно впливає на управлінські процеси, створює умови для нормальної діяльності органу влади, планування роботи, бачення шляхів досягнення в перспективі тих завдань, що покладені на центральний орган виконавчої влади².

Практика державного будівництва виробила три основні типи побудови структури центральних органів виконавчої влади — лінійний, функціональний і змішаний, що впливають з функціо-

¹ Вишняков В. Г. Структура и штаты органов советского государственного управления / В. Г. Вишняков. — М. : Наука, 1972. — С. 27.

² Конституційно-правові засади становлення української державності / за заг. ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. — Х. : Право, 2003. — С. 220.

нально-галузевої специфіки органу влади. З метою упорядкування структури центрального апарату центральних органів виконавчої влади та його структурних підрозділів постановою Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179 встановлені загальні вимоги щодо утворення підрозділів цих органів¹. Залежно від ступеня складності покладених на них завдань, функцій та повноважень, які вони виконують, обсягу роботи у складі апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади утворюються, як правило, департаменти, управління, відділи та сектори.

Встановлення організаційно-правових вимог до формування структурних підрозділів апарату центральних органів виконавчої влади не слід змішувати з їх уніфікацією. Якщо перші раціоналізують роботу апаратів, оптимізують їх кадрове, матеріально-фінансове забезпечення, залишаючи достатній простір для відбиття функціональних особливостей діяльності цих органів, то уніфіковані структури, як свідчить практика, не завжди відповідають вимогам сучасного динамічного розвитку суспільного життя. Структура не повинна підлаштовуватися під забезпечення якихось разових потреб. Організаційні структури мають постійно розвиватися, бути гнучкими, охоплювати всі ланки діяльності конкретних суб'єктів по управлінню. Як слушно зазначає Н. Р. Нижник, організаційні структури державного управління мають бути рухливими, пластичними, такими, що розвиваються. Консерватизм же організації управління призводить до гальмування розвитку держави². Отже, оптимальної моделі структурної організації центральних органів виконавчої влади не можна досягти раз і назавжди — вона при забезпеченні відносної усталеності водночас має бути динамічною і відповідати політико-правовим, соціально-економічним потребам часу. А це вимагає постійного аналізу існуючих моделей системно-структурної організації центральних органів виконавчої влади, їх раціоналізації та оновлення.

¹ Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій : постанова Кабміну України № 179 від 12. 03. 2005 р. // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 11. – С. 522.

² Нижник Н. Р. Україна – державне управління, шляхи реформування / Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ : Миронівська друк., 1997. – С. 14.

Важливою рисою структурної організації центральних органів виконавчої влади є наявність територіальних органів, що утворюють так звану «систему центрального органу виконавчої влади». Нині маємо значні проблеми в організації та діяльності цих органів. Вони пов'язані, по-перше, з відсутністю нормативно-правової основи організації та діяльності територіальних органів — здебільшого вона підміняється окремими правозастосовними актами центральних органів виконавчої влади; по-друге, з нечітким визначенням порядку формування цих органів — такий порядок встановлюється, як правило, самостійно кожним центральним органом виконавчої влади; по-третє, з відсутністю точного та повного розподілу функцій між територіальними органами та місцевими державними адміністраціями, що призводить до їх дублювання; по-четверте, з централізацією управлінських функцій — виникає ситуація, коли один той самий орган здійснює і стратегічне планування, і виконавчу, і контрольно-наглядову діяльність.

Вирішення означених проблем бачимо у законодавчому визначенні статусу територіальних органів центральних органів виконавчої влади, порядку їх утворення, а також у значному спрощенні системи місцевих органів виконавчої влади, забезпеченні спеціалізації управлінської діяльності та скороченні надлишкових структур. Цьому сприятиме і проведення конституційної реформи щодо удосконалення організації влади на регіональному та місцевому рівнях. Так, проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України», запропонований Президентом України, передбачає, що правозастосовні функції концентруватимуться у територіальних органах центральних органів виконавчої влади, а контрольно-наглядові, у тому числі й щодо діяльності територіальних органів, — у голів місцевих державних адміністрацій¹. Запровадження такої моделі сприятиме підвищенню ефективності здійснення державної політики та якості управління на територіальному рівні.

¹ Про внесення змін до Конституції України: Проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/content/const_proekt.html.

Підводячи підсумок, слід зазначити, що проблеми системно-структурної організації центральних органів виконавчої влади були, є і найближчим часом залишатимуться серед основних напрямків реалізації адміністративної реформи в Україні. Вони мають вирішуватися системно, поступально, науково обґрунтовано, на чіткій законодавчій основі. Без цього неможливо забезпечити належний функціональний стан усього механізму державного управління, спроможність консолідації зусиль та ресурсів на формування і виконання його стратегічних цілей, забезпечити узгодженість, ефективність і прозорість процесів прийняття й виконання управлінських рішень.