
О. Ю. Лялюк, кандидат юридичних наук, доцент Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Територіальні органи центральних органів виконавчої влади в системі територіальної організації влади в Україні

У статті аналізуються теоретичні та практичні питання організації та діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади в Україні, їх правовий статус, завдання діяльності, місце в системі територіальної організації влади.

Ключові слова: виконавча влада, територіальна організація влади, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Сучасний етап розвитку публічної влади в Україні позначається тенденціями децентралізації. Принцип децентралізації закріплено як універсальну засаду побудови адміністративно-територіального устрою України та керівну засаду управлінської діяльності, що здійснюється державною владою. Незважаючи на те, що цей принцип характерний для державно-владних повноважень, оскільки на рівні системи місцевого самоврядування діє принцип субсидіарності, він знайшов своє закріплення в преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування. Ця важлива засада покликана гарантувати здійснення місцевого самоврядування шляхом передачі повноважень суб'єктам цієї

публічної влади від держави. Водночас у системі державної виконавчої влади більшого поширення набуває не децентралізація, а деконцентрація владних повноважень, яка часто підміняє собою реальну децентралізацію. Застосування підходів деконцентрації дозволяє державі залишити в сфері її відання всі повноваження, які вона має, однак наблизити їх здійснення на певний рівень територіальної організації держави.

Одним із способів такого наближення виступає система територіальних органів центральних органів виконавчої влади. Юридичне закріплення ця система державних інституцій одержала на рівні Закону України «Про центральні органи державної виконавчої влади» та окремих підзаконних актів. Конституція України майже не регламентує організаційно-функціональні засади центральних органів виконавчої влади. Незважаючи на те, що відповідний розділ Основного Закону має назву «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади», система центральних органів виконавчої влади називається лише в контексті окреслення повноважень Кабінету Міністрів України утворювати, реорганізовувати та ліквідувати відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, а також спрямовувати та координувати їх роботу, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади.

Такий підхід дозволяє, з одного боку, залучити Парламент до законодавчого регулювання питань організації та функціонування центральних органів виконавчої влади, а також дозволяє Уряду самостійно визначати систему цих органів. Такими органами на сьогодні є міністерства, державні агентства, інспекції, служби, інші центральні органи виконавчої влади та центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом.

Проблематика організації і діяльності центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів не є новою в конституційному праві і вже була предметом дослідження окремих науковців. Зокрема, це питання досліджували О. Д. Крупчан [3, с. 47–59], Є. Ю. Лубенець [4], В. Л. Федоренко [7; 8, с. 47–62] та інші вчені. Однак комплексного аналізу організації і діяльності центральних органів виконавчої влади не проводилося.

Залежно від порядку утворення законодавство розрізняє статус самих територіальних органів центральних органів виконавчої влади. В одному випадку територіальні органи міністерства можуть утворюватися як юридичні особи публічного права. При цьому вони ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра Кабінетом Міністрів України в межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і коштів, передбачених на утримання міністерства. В іншому випадку територіальні органи міністерства можуть утворюватися, ліквідовуватися, реорганізовуватися міністром як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи, за погодженням із Кабінетом Міністрів України. Практика зарубіжних країн передбачає можливість створення територіальних міністерств, наприклад, у Великобританії це Міністерство у справах Шотландії, Міністерство у справах Північної Ірландії і Міністерство у справах Уельсу; в Італії – Міністерство Півдня, а в Греції – Міністерство Півночі. Хоча, наприклад, територіальні міністерства у справах Шотландії розташовано в Шотландії, так само як міністерства Північної Ірландії і Уельсу, а в Лондоні вони мають лише свої представництва [1, с. 49–50].

У зв'язку з цим виникає питання щодо статусу територіальних органів центральних органів виконавчої влади як самостійних органів влади. Безперечно, що такі інституції є органами, а саме, державними органами, оскільки відповідають ознакам, притаманним державним органам. Це такі ознаки, як: а) належність до єдиного механізму держави та взаємопов'язаність з іншими частинами держави, б) складеність з державних службовців, які перебувають в особливих правовідносинах з органом, в) наявність внутрішньої будови (структури), г) наявність у нього компетенції, відповідно до якої він може видавати обов'язкові до виконання правові акти та забезпечувати їх виконання.

У той же час статус цих органів засвідчує їх несамостійний характер. Практично вони виступають «органами органів», що видно вже з самої їх назви. Відповідна залежність цих органів від центральних органів виконавчої влади та їх керівників виявляється і в порядку контролю за нормотворчою діяльністю.

Зокрема, всі вони спрямовуються відповідним міністром і останній погоджує призначення на посади та звільнення з посад керівників і заступників керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади, погоджує утворення, реорганізацію, ліквідацію територіальних органів центрального органу виконавчої влади як структурних підрозділів апарату цього органу (без права юридичної особи), доручає керівнику центрального органу виконавчої влади скасувати акти його територіальних органів повністю чи в окремій частині, а в разі відмови скасовує акти територіальних органів центрального органу виконавчої влади повністю чи в окремій частині.

Виконавча вертикаль системи територіальних органів центрального органу виконавчої влади міститься у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади», згідно з яким територіальні органи підпорядковані відповідному міністерству, іншому центральному органу виконавчої влади, а територіальні органи нижчого рівня також територіальним органам вищого рівня [5].

Тому носієм виконавчої влади фактично будуть виступати відповідні центральні органи виконавчої влади. Їх територіальні органи є залежними структурними підрозділами цих органів. Правова природа повноважень, які здійснюються територіальними органами центрального органу виконавчої влади, носить переважно управлінсько-допоміжний характер. Теорія права пропонує класифікувати державні органи на такі, що здійснюють владні повноваження, і такі, що здійснюють державне управління [2, с. 465]. Територіальні органи центрального органу виконавчої влади в цій класифікації можуть бути віднесені до другого виду. Завданням територіальних органів є реалізація повноважень міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. При цьому вони видають накази організаційно-розпорядчого характеру, які можуть бути скасовані міністром повністю чи в окремій частині або керівником центрального органу виконавчої влади повністю чи в окремій частині, у тому числі за дорученням міністра, який спрямовує

і координує діяльність відповідного центрального органу виконавчої влади, а також міністром у разі відмови керівника центрального органу виконавчої влади скасувати такий акт.

Таким чином, система повноважень, які можуть здійснювати територіальні органи центральних органів виконавчої влади, порядок їх підзвітності та підконтрольності показують несамостійний характер цих органів, що перетворює їх у структурні органи центральних органів виконавчої влади, які здійснюють спрямування і координацію їх роботи. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади входять до системи відповідного центрального органу, реалізуючи на певній адміністративно-територіальній одиниці його повноваження. Вони не наділені функціонально-компетенційною відокремленістю від центральних органів виконавчої влади. Вважаємо, що такий несамостійний правовий статус територіальних органів центральних органів виконавчої влади пов'язаний з особливістю здійснення виконавчої влади в Україні на місцевому рівні, де її здійснюють місцеві державні адміністрації, а територіальні органи виступають ніби продовженням центру (центральных органів виконавчої влади).

Ліквідація чи реорганізація місцевих державних адміністрацій та формування на місцевому рівні представництва виконавчої влади з функціями контролю за діяльністю системи місцевого самоврядування вимагає чіткого визначення механізму взаємовідносин таких суб'єктів з територіальними органами центральних органів виконавчої влади. При цьому неприпустимим буде допущення двовладдя на місцевому рівні, коли однакові за своєю сутністю форми контролю будуть здійснюватися не одним, а кількома суб'єктами. Вважаємо, що виконавчу владу держави на місцевому рівні за таких умов мають здійснювати представники найвищого органу в системі органів виконавчої влади, а територіальні органи мають спрямовуватися такими суб'єктами з метою недопущення дублювання повноважень. Виникає ситуація, що і на центральному і на місцевому рівнях виконавчу владу фактично реалізують центральні органи виконавчої влади, просто на місцевому рівні така влада деконцентрована у формі територіальних структур центральних орга-

нів виконавчої влади з можливістю виконання останніми певних «несамостійних повноважень».

На сучасному етапі розвитку держави, з початком нового етапу адміністративної реформи, були відповідні рішення уряду щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [6]. Ці документи були спрямовані на значне скорочення системи центральних органів виконавчої влади за рахунок перерозподілення їх повноважень між іншими органами. В результаті значна кількість органів були реорганізовані чи ліквідовані. У той же час, враховуючи тривалий процес реформування, деякі з тих органів, які підлягають реорганізації чи ліквідації, продовжують здійснювати повноваження. У цьому випадку йдеться про окремі центральні органи, зокрема, Державну ветеринарну та фітосанітарну службу (яка має бути перетворена у Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів), Державну інспекцію з питань захисту прав споживачів, Державну санітарно-епідеміологічну службу (які мають бути приєднані до Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів), Державну інспекцію з безпеки на морському та річковому транспорті (яка має бути реорганізована у Державну службу України з безпеки на транспорті). При цьому звертає на себе увагу, що орган влади, який повинен бути реформований, продовжує здійснювати повноваження як інспекція, а не як служба. Практично не змінено мету та завдання діяльності органу, що не відповідає управлінській моделі держави. Так, згідно з Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» служба реалізує функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, а інспекція – контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства. Аналогічні зауваження стосуються й інших центральних органів виконавчої влади, реорганізація яких передбачена законодавством.

При цьому звертають на себе увагу неоднакові строки реформування відповідних органів, коли окремі з них вже реформовані, зокрема Державне агентство земельних ресурсів України

реформоване у Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, сформовані інформаційні ресурси та офіційний портал цієї служби, а інші або перебувають на етапі реформування, або взагалі продовжують функціонувати у попередній формі. На наш погляд, відсутність системності реформаційних процесів, значний розрив у часі щодо реформування різних центральних органів виконавчої влади ускладнює ці процеси.

Що стосується територіальних органів (підрозділів) центральних органів виконавчої влади, то у процесі такого реформування надзвичайно складно встановити, як вони реорганізуються чи ліквідовуються, яким чином відбувається правонаступництво на цьому рівні. Не маючи самостійних повноважень, територіальні органи під час реорганізації мають повністю скеровуватися відповідними центральними органами виконавчої влади. Враховуючи вказану несамостійність таких суб'єктів при здійсненні виконавчої влади та управління на місцевому рівні виникає питання щодо порядку правонаступництва, зокрема, визначення суб'єкта правонаступництва, яким буде виступати або сам центральний орган виконавчої влади, або в будь-якому випадку реорганізованому суб'єкту необхідно буде утворювати територіальний орган та робити саме його правонаступником.

У той же час представники уряду (або, як пропонується проєктними конституційними документами, – префекти), посаду яких передбачається запровадити, будуть здійснювати свої повноваження лише на районному та регіональному рівні, тобто на рівні районів і областей. При цьому прямого підпорядкування між представником уряду в районах та представником в області не буде, що дозволить зберегти систему прямої підзвітності та підконтрольності уряду всіх його представників. Важливо при цьому обрати таку модель, яка б забезпечила ефективне функціонування виконавчої влади в цілому та невтручання в її діяльність тих державних органів, яким не притаманно здійснення виконавчої влади.

У зв'язку з цим територіальні органи центральних органів виконавчої влади можуть опинитися у подвійному підпорядку-

ванні – відповідним центральним органам виконавчої влади та префектам у частині здійснення ними своїх повноважень. Правовий статус територіальних органів центральних органів виконавчої влади також залежить і від статусу самого центрального органу. Останнім часом висувуються наукові пропозиції, які значно змінюють уявлення щодо сутності органу влади. До системи органів пропонується включати префекта, сільського, селищного, міського голову, старосту, міністра тощо, тобто тих осіб, які входили до системи посадових осіб. Питання щодо правової можливості віднести особу до числа органів влади носить неоднозначний характер. Так, В. О. Котюк, наводячи класифікацію державних органів, вказує, що за порядком, або системою управління державні органи влади розподіляються на колегіальні державні органи і одноособові (президент, міністр, прокурор тощо). Таким чином, існують наукові судження про те, що органом виступає не міністерство, а міністр, тому саме він буде мати територіальні органи управління. На думку І. Б. Коліушка, говорити про те, що якщо міністерство є єдиноначальним органом, то саме «міністр і є міністерством», оскільки «хто приймає рішення, той і орган» у вітчизняних реаліях не зовсім вірно, бо в Україні дещо специфічна ситуація. По-перше, в деяких міністерствах є структурні підрозділи, керівники яких також мають владні повноваження і приймають рішення. По-друге, часто українські міністерства мають свої територіальні органи. Тому ототожнювати міністерство з міністром можна лише у разі, якщо міністерство займається виключно розробкою політики і не має «піраміди» підпорядкованих органів [1, с. 51–52].

На відміну від моделі управління на місцях, регламентованої Конституцією України, Конституція Республіки Польща регламентує інший підхід, закріпивши, що місцеві органи урядової адміністрації на підставах та в межах повноважень, що містяться у законі, встановлюють акти місцевого права, обов'язкові на території діяльності цих органів (ст. 94). Рада Міністрів керує урядовою адміністрацією (ст. 146). Таким чином, у Польщі система територіальних органів виконавчої влади носить самостійний характер. Відповідно до ст. 116 Конституції Румунії Уряд

та міністерства при повідомленні Рахункової Палати можуть утворювати в своєму підпорядкуванні спеціалізовані органи, якщо закон визнає за ними таку компетенцію. Згідно зі ст. 144 Конституції Болгарії можуть утворюватися представники центральних державних органів на місцях.

Більш складною є система розташування територіальних органів та підрозділів центральних органів виконавчої влади. З метою найширшої деконцентрації владних повноважень законодавець передбачив, що територіальні органи міністерства можуть утворюватися в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи (у разі їх утворення). Практично до цього переліку не увійшов тільки рівень села, селища та міста (крім міст обласного значення), які традиційно вважаються громадівським рівнем здійснення місцевого самоврядування. Викликає зауваження віднесення законодавцем території міст обласного значення до системи територіальної організації підрозділів центральних органів виконавчої влади. Міський рівень вважається рівнем організації місцевого самоврядування, тому всі функції мають належати місцевому самоврядуванню, а не виконавчій владі. Особливості міст обласного значення, чисельність їхнього населення, інфраструктура тощо є визначальними чинниками для розміщення на їх території територіальних органів центральних органів виконавчої влади обласного рівня, які можуть виконувати відповідні функції і для жителів міста. Це значно скоротить систему таких органів, яка на сьогодні є надскладною. Відповідно до законодавства на сьогодні систему центральних органів виконавчої влади становлять 17 міністерств, 20 державних служб, 11 державних агентств, 6 державних інспекцій, 9 інших центральних органів виконавчої влади та із спеціальним статусом. Усі вони можуть мати свої територіальні органи. При цьому про формування таких органів немає обов'язку повідомляти органи місцевого самоврядування. Це створює значні складнощі для останніх у процесі їх діяльності. При реформу-

ванні територіального устрою, визначенні меж територій, особливо під час вирішення питання щодо укрупнення територій базового рівня (села, селища, міста), укрупнення районів, одним із важливих критеріїв, який має бути врахований під час реформування, є система сформованих органів управління на місцях та їх територіальна дислокація. На сьогодні таку систему визначити досить складно, оскільки навіть на електронних інформаційних порталах центральних органів виконавчої влади не завжди надається інформація про сформовані ними органи.

Вважаємо, що територіальні органи центральних органів виконавчої влади мають формуватися лише на рівні областей та районів. Крім того, процеси укрупнення територіальних громад, які започатковані прийняттям Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», передбачають можливість такого укрупнення, коли район буде становити одна громада. За таких умов будуть сформовані органи місцевого самоврядування лише базового рівня основного поселення, які переберуть на себе додатково повноваження органів самоврядування районного рівня. За наявності таких випадків територіальні органи центральних органів виконавчої влади на цих територіях також не повинні формуватися. Це значно спростить територіальну організацію центральних органів виконавчої влади та дозволить упорядкувати відносини щодо їх утворення та функціонування. З метою підвищення значущості територіальних органів центральних органів виконавчої влади, на наш погляд, їх слід наділити самостійними повноваженнями, в межах яких вони будуть спрямовуватися відповідними центральними органами, однак не будуть повністю залежними від останніх.

Список використаних джерел

1. Коліушко, І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні [Текст] / І. Б. Коліушко. — К. : Факт, 2002. — 260 с.
2. Котюк, В. О. Загальна теорія держави і права [Текст] : навч. посіб. / В. О. Котюк. — К. : Атіка, 2005. — 592 с.
3. Крупчан, О. Д. Компетенція центральних органів виконавчої влади [Текст] / О. Д. Крупчан // Вісн. Акад. прав. наук України. — 2002. — № 2. — С. 47–59.

4. Лубенець, Є. Ю. Взаємодія центральних органів виконавчої влади в Україні: структурно-функціональний вимір [Текст] : дис. ... канд. політ. наук / Є. Ю. Лубенець. – К., 2002. – 218 с.
5. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України від 25.05.2011 № 563 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 41. – Ст. 1677.
6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України від 10.09.2014 № 442 // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 74. – Ст. 2105.
7. Федоренко, В.Л. Система центральних органів виконавчої влади у механізмі державного управління: нормопроектні та організаційно-правові аспекти [Електронний ресурс] / В.Л. Федоренко // Держ. управління: удосконалення та розвиток. – 2009. – № 3. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=58>.
8. Федоренко, В.Л. Проблеми визначення та класифікації центральних органів виконавчої влади: теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти [Текст] / В.Л. Федоренко, І.І. Чипенко, Т.П. Рубан // Бюлетень М-ва юстиції України. – 2008. – № 11–12. – С. 47–62.

А. Ю. Лялюк

**Территориальные органы центральных органов исполнительной власти
в системе территориальной организации власти в Украине**

В статье анализируются теоретические и практические вопросы организации и деятельности территориальных органов центральных органов исполнительной власти в Украине, их правовой статус, задачи деятельности, место в системе территориальной организации власти.

Ключевые слова: исполнительная власть, территориальная организация власти, территориальные органы центральных органов исполнительной власти.

O. Yu. Lialuk

**Territorial bodies of central executive power bodies
in the system of territorial organization of power in Ukraine**

The article analyzes the theoretical and practical issues of organization and activity of the territorial bodies of central executive bodies in Ukraine, their legal status, tasks, activity in the system of territorial organization of power.

The system of territorial bodies of central executive bodies is complicated both on a territorial basis, and on a system-functional. These institutions in terms

of implementing the powers are not of individual character, and realize the powers of central bodies of executive power. In this regard, we can state lack of independence of data subjects though by all indications they are organs of the state.

Analysis of the organization and activity of the territorial bodies of central executive bodies has allowed to define their place in the system of executive power in Ukraine to conduct a comparative description of their operation with other countries. This made it possible to propose ways of improving their activity, in particular, cooperation with the central authorities, the law provided a number of independent authority for such entities.

Keywords: *the executive power, the territorial organization of power, territorial bodies of central executive power bodies.*