



Євген Гетьман,

кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
начальник відділу координації
правових досліджень апарату президії
Національної академії
правових наук України

УДК 342.9

Система органів виконавчої влади

Державна влада в Україні є єдиною системою, яка відповідно до конституційного принципу поділу державної влади переділяється на законодавчу, судову та виконавчу гілки державної влади, кожна з яких, своєю чергою, є складною системою державних органів. Виконавча влада в Україні реалізується відповідно системою органів виконавчої влади. Питанням визначення органів виконавчої влади, їхніх системи, класифікації та систематизації приділяють увагу у своїх дослідженнях В. Б. Авер'янов, Д. Н. Бахрах, Ю. П. Битяк, Ю. О. Фрицький та багато інших науковців. Отже, проблема дослідження історичного розвитку, становлення, змісту системи та структури органів виконавчої влади не є новою в Україні, але вона не втрачає своєї актуальності та значущості і, як наслідок, потребує додаткового дослідження через те, що на сучасному етапі в Україні відбуваються

реформування та новий виток становлення системи органів виконавчої влади.

Метою статті є встановлення особливостей системи органів виконавчої влади в Україні. Зазначеної мети пропонується досягти через розкриття сутності виконавчої влади (визначити її дефініцію), здійснення класифікації органів виконавчої влади, аналіз побудови системи органів виконавчої влади, виявлення наявних неузгодженостей і проблем у зазначеній системі, а також формулювання пропозицій щодо оптимального бачення сучасної системи органів виконавчої влади.

Провідні вчені-адміністративісти зазначають, що з метою «кращого вивчення особливостей організації та діяльності, ... виявлення закономірностей у взаємозв'язках окремих органів» доцільно класифікувати органи виконавчої влади за різними підста-

вами та критеріями. Так, Ю. П. Битяк визначає, що найважливішими критеріями класифікації органів виконавчої влади є: 1) територіальний масштаб діяльності (залежно від якого органи виконавчої влади переділяються на центральні, органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим, межтериторіальні та місцеві); 2) обсяг і характер компетенції (за цим критерієм органи виконавчої влади переділяються на органи загальної, галузевої, спеціальної (функціональної), предметної компетенції); 3) порядок розв'язання підвідомчих питань (органи виконавчої влади переділяються на єдиноначальні та колегіальні); 4) предмет спрямованості компетенції (залежно від цього критерію органи виконавчої влади переділяються на: а) органи управління господарською, економічною, промисловою, соціальною тощо сферами; б) органи управління культурою, освітою, фізкультурою, спортом тощо; в) органи управління в адміністративно-політичній сфері обороною, безпекою тощо; г) органи міжгалузевого управління, на які покладено повноваження з управління щодо ціноутворення, статистики, стандартизації тощо); 5) становище та місце в системі органів (за таким критерієм кожний орган виконавчої влади буде на певному місці щодо іншого, та переділяються на вищі та нижчі (обласна державна адміністрація нижча стосовно до Кабінету Міністрів, але вища до районної державної адміністрації), саме звідси простежується підпорядкованість, підконтрольність, підзвітність у системі органів виконавчої влади [1, с. 74–78].

Д. Н. Бахрах вважає, що можна розділяти органи виконавчої влади залежно від підстав створення на такі, що створюються на підставі конституцій, поточного законодавства або підзаконних актів. Доцільно також класифікувати органи виконавчої влади залежно від державного

устрою, галузі діяльності та управлінських функцій на: органи загальної компетенції, до яких може бути віднесено президенти, уряди, тобто орган, який несе відповідальність та провадить управлінську діяльність на певній адміністративно-територіальній одиниці з різних видів галузей та функціональної компетенції і органи спеціальної (галузевої, функціональної, змішаної) компетенції; до яких може бути віднесено міністерства, які здійснюють управління певною галуззю. За порядком вирішення питань органи виконавчої влади може бути класифіковано на єдиноначальні (більш поширений вид) і колегіальні (уряд). Додатково Д. Н. Бахрах зазначає, що є органи виконавчої влади, які мають ознаки нарадної колегіальності (в органі створено колегію, яка приймає рішення, що реалізуються через єдиноначальні акти керівника). На нашу думку, такий вид органів виконавчої влади можна назвати змішаним видом щодо прийняття рішень, як такий, що об'єднує в собі ознаки єдиноначального та колегіального органу виконавчої влади. Він також пропонує класифікувати органи виконавчої влади залежно від джерела фінансування, наближеності до громадян та іншими критеріями [2, с. 87–88].

На нашу думку, органи виконавчої влади в Україні можна класифікувати залежно від території впливу на: всеукраїнські (Кабінет Міністрів, міністерства, центральні органи виконавчої влади); обласного рівня (обласні державні адміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади в областях, до них можуть бути віднесені відповідні органи виконавчої влади міст Києва і Севастополя та система вищих органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим); районного, міського, міськрайонного рівня (районні державні адміністрації, міські, районні, міськрайонні структурні підрозділи

органів виконавчої влади обласного рівня). Отже, простежується ієрархічна структура побудови органів виконавчої влади в Україні. На прикладі системи органів юстиції можна простежити побудову органів виконавчої влади. Так, Кабінет Міністрів України, до складу якого входить міністр юстиції, який, своєю чергою, очолює Міністерство юстиції України, яке контролює, координує, організує, оцінює, спрямовує тощо діяльність головних управлінь юстиції в АР Крим, областях (Київській, Харківській, Луганській та ін.) і містах Києві та Севастополі, які, своєю чергою, здійснюють загальне керівництво діяльністю районних, міських, міськрайонних, міжрайонних управлінь юстиції відповідних міст, області. Положенням про Міністерство юстиції України встановлено: «Мін'юст України здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку головні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, а також районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції» [3, п. 7].

Одним із критеріїв класифікації органів виконавчої влади може бути право застосування в їхній діяльності засобів і заходів примусового характеру. Так, силові органи виконавчої влади, які в реалізації повноважень застосовують примус (органи внутрішніх справ, Державна виконавча служба та інші органи), і цивільні (не силові), які в реалізації повноважень не застосовують примусу (органи реєстрації актів цивільного стану, Державна реєстраційна служба та ін.). Важливо, що певні органи виконавчої влади відповідно до розподілу повноважень виконують лише координаційну, організаційну та контрольну функції, а певні органи – виконують функції безпосереднього вико-

нання законів тощо. Так, наприклад, Державна виконавча служба, яка діє у складі Міністерства юстиції України та при головних управліннях юстиції в областях, реалізує повноваження щодо координації та контролю за діяльністю виконавчих служб при міських, районних, міськрайонних, міжрайонних управліннях юстиції, які виконують повноваження з безпосереднього примусового виконання рішень юрисдикційних органів. Отже, можна класифікувати органи виконавчої влади залежно від управлінських або виконавських повноважень на: органи виконавчої влади управлінського та безпосередньо виконавського характеру.

Конституцією України систему органів виконавчої влади розмежовано на три організаційно-правові ланки:

а) вищий рівень у системі органів виконавчої влади – представлений Кабінетом Міністрів України;

б) центральний рівень у системі органів виконавчої влади – представлений міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади;

в) місцевий рівень системи органів виконавчої влади – представлений місцевими державними адміністраціями (обласними, районними, Київською та Севастопольською міськими радами), Радою міністрів АР Крим та місцевими органами, які перебувають у безпосередньому підпорядкуванні центральним органам виконавчої влади [4, с. 30–31].

Отже, вищий рівень системи органів виконавчої влади, представлений Кабінетом Міністрів України, є органом виконавчої влади універсального характеру, тобто, керівний вплив його поширюється на всю територію держави, ним охоплено абсолютно всі сфери життєдіяльності держави та суспільства, він є колегіальним органом, рішення його приймаються на засіданнях і оформ-

люються постановами і розпорядженнями за підписом глави уряду – Прем'єр-міністра. Центральний рівень системи органів виконавчої влади, представлений міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, має суто спеціалізований характер, але дія їхнього керівного впливу поширюється також на всю територію України. Тобто, кожне міністерство, центральний орган виконавчої влади наділені спеціальною компетенцією щодо вирішення обсягу питань конкретної галузі або сукупності галузей (Міністерство охорони здоров'я, Міністерство соціальної політики, Державна екологічна інспекція України та ін.). Місцевий рівень, своєю чергою, представлений обласними, районними державними адміністраціями, які наділено повноваженнями узагальненого характеру (до їхнього складу входять відділи, на які покладено повноваження щодо вирішення питань різного спектра) та дію яких обмежено конкретною територією області, району. Місцеві (територіальні) органи, які перебувають у безпосередньому підпорядкуванні центральним органам виконавчої влади, наділено обсягом компетенції спеціального характеру (екологічна інспекція, виконавча служба в областях та районах), і діють вони на конкретній території, відповідно до адміністративно-територіального устрою держави.

Другою організаційно-правовою ланкою системи органів виконавчої влади виступають міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. В. Б. Авер'янов зазначає, що органи виконавчої влади цієї організаційно-правової ланки називають центральними, «оскільки у своїй діяльності представляють інтереси «центру», а не окремих територій, міськ, їхня компетенція з відповідного кола питань поширюється на всю територію країни», а за призначенням вони «забезпечують або сприя-

ють формуванню і втіленню у життя державної політики у відповідних сферах управління, здійснюють керівництво дорученими їм сферами і несуть відповідальність за стан їх розвитку» [5, с. 28–29]. Ю. П. Битяк центральними органами виконавчої влади вважає ті органи, «діяльність яких поширюється на всю територію України», саме на ці органи покладено повноваження щодо реалізації державної політики, здійснення управління (загального або галузевого), спеціального або функціонального впливу на всій території держави [1, с. 74].

Конституцією України встановлено, що повноваження щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших органів виконавчої влади, призначення та звільнення керівників центральних органів виконавчої влади, голів місцевих державних адміністрацій належать Президенту за відповідним поданням Прем'єр-міністра України [6, пункти 10, 15 ст. 106]. Так, реалізуючи свої повноваження, Президент України 9 грудня 2010 р. своїм указом затвердив схему організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади та фактичний перелік центральних органів виконавчої влади в Україні. Так, провідне місце в системі центральних органів виконавчої влади посідають міністерства, керівники яких – міністри входять до складу Кабінету Міністрів. Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» визначено, що «міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України», а центральні органи виконавчої влади, своєю чергою, «утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції», а їхня діяльність

«спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством» [7, п. 1 ст. 6, ст. 16]. Своєю чергою, в Указі Президента «Деякі питання організації міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» зазначено, що «Міністерство України ... входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики в одній чи декількох сферах», а поняття центрального органу виконавчої влади визначено як «(державна служба, державна інспекція, державне агентство), діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена Кабінету Міністрів України ..., входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики в одній чи декількох сферах» [8].

На сьогодні в Україні до системи центральних органів виконавчої влади входять 16 міністерств (міністерства аграрної політики та продовольства, внутрішніх справ, екології та природних ресурсів та ін., іншими центральними органами виконавчої влади в Україні є державні служби, державні агентства, державні інспекції в загальній кількості 55 органів і 5 центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом (Антимонопольний комітет, державний комітет телебачення і радіомовлення, Фонд державного майна, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Національне агентство з питань державної служби) [9].

На нашу думку, враховуючи зміни, які сталися у побудові системи органів виконавчої влади, вбачається, що центральний рівень системи органів виконавчої влади, представлений міністерствами та іншими органами

виконавчої влади, розділилися на дві частини. Виходячи з поняття міністерства України, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади та поняття центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується через відповідного члена Кабінету Міністрів, убачається, що центральний рівень системи органів виконавчої влади на сьогодні складається з двох рівнів: міністерства (відіграють превалюючу роль) та інші центральні органи виконавчої влади (діяльність яких спрямовується та координується відповідним міністром – членом Кабінету Міністрів, визначеним Президентом).

Місцевий рівень системи органів виконавчої влади в Україні на сьогодні представлений територіальними органами міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади. Кабінетом Міністрів України затверджено типові положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади, відповідно до якого «територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади можуть утворюватися в Автономній Республіці Крим, областях, мм. 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, якщо це передбачено положенням про міністерство та інший центральний орган виконавчої влади» [10, ч. 1 п. 1]. Нами було запропоновано класифікацію органів виконавчої влади місцевого (територіального) рівня на обласний та місцевий (міський, районний, міськрайонний, міжрайонний, районний у містах) з огляду на те, що ці два підрівні територіального рівня системи органів виконавчої влади справді відрізняються

один від одного за територіальною ознакою, за обсягом повноважень, за структурою апарату та іншими ознаками.

Наприклад, Міністерство юстиції України є «центральною органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України..., є головним органом в системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної правової політики» з питань, що віднесено до його компетенції, та реалізує свої повноваження через систему спеціальних органів – управління юстиції в областях, районах, містах тощо [3, пункти 1, 7]. Наказом Міністерства юстиції України затверджено відповідно положення про головні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі та положення про районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції [11]. Через міністра юстиції спрямовується і координується діяльність, наприклад, Державної виконавчої служби, яка є центральним органом виконавчої влади, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) відповідно до законів [12, п. 1]. Відповідно, повноваження з примусового виконання рішень юрисдикційних органів на місцях реалізують територіальні органи Державної виконавчої служби – на рівні області, Автономної Республіки Крим і

міст Києва та Севастополя – управління державної виконавчої служби головних управлінь юстиції, та на рівні районів, міст тощо – районні, міські, міськрайонні відділи державної виконавчої служби відповідних управлінь юстиції, які є структурними підрозділами управлінь юстиції та забезпечують реалізацію повноважень Державної виконавчої служби [13, п. 1].

Отже, з наведеного вбачається, що система органів виконавчої влади України на сьогодні складається з трьох рівнів із відповідними підрівнями: Вищий рівень: Кабінет Міністрів України; центральний рівень: перший підрівень – міністерства та другий підрівень – центральні органи виконавчої влади; місцевий рівень: перший підрівень – обласні територіальні органи міністерств, центральних органів виконавчої влади та другий підрівень – районні, міські, міськрайонні, районні у місті, міжрайонні територіальні органи міністерств, центральних органів виконавчої влади.

Враховуючи зазначене, на нашу думку, доцільно визначити систему органів виконавчої влади як сукупність органів державної влади із законодавчо регламентованою схемою організації та взаємодії, з Кабінетом Міністрів на чолі, які реалізують повноваження з організації виконання законів і вчинення управлінської діяльності в державі взагалі, запроваджені з урахуванням адміністративно-територіального розподілу країни, з метою забезпечення потреб громадян з усіх питань забезпечення життєдіяльності та захисту їхніх прав, свобод і законних інтересів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Адміністративне право України* : [підручник] / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та інші; За ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
2. *Бахрах Д. Н.* Административное право : [учебник для вузов] / Д. Н. Бахрах. – М. : издательство ВЕК, 1999. – 368 с.



3. *Положення* Про Міністерство юстиції України, затверджене Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 395/2 (із змінами) / [Електронний ресурс] : Веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/395/2011>

4. *Органи державної влади України* / За ред. В. Ф. Погорілка : [монографія]. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – 592 с.

5. *Виконавча влада і адміністративне право* / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.

6. *Конституція* України / [Електронний ресурс] : Веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

7. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. (зі змінами) № 3166 / [Електронний ресурс] : Веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/page?text=%F3%EF%F0%E0%E2%EB%B3%ED>

8. *Указ* Президента України «Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 24.12.2010 № 1199 / [Електронний ресурс] : Веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1199/2010>

9. *Указ* Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 р. № 1085 (із змінами) / [Електронний ресурс] : Веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010#n110>

10. *Типове положення* про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 563/ [Електронний ресурс] : Веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-p>

11. *Наказ* Міністерства юстиції України «Про затвердження положень про територіальні органи Міністерства юстиції України» від 23.06.2011 р. № 1707, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 23.06.2011 за № 759/19497 (із змінами) / [Електронний ресурс] : Веб-сайт Міністерства юстиції України. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/8814>

12. *Положення* про Державну виконавчу службу, затверджене Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 385 (із змінами) / [Електронний ресурс] : Веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385/2011>

13. *Наказ* Міністерства юстиції України «Про затвердження Положення про управління державної виконавчої служби головних управлінь юстиції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, Положення про районний, районний у місті, міський (міста обласного значення), міськрайонний, міжрайонний відділ державної виконавчої служби» від 10.04.2012 № 549/5, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 10.04.2012 р. за № 547/20860 / [Електронний ресурс] : Веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0547-12/paran7#n7>

Гетьман Є. А. Система органів виконавчої влади

У статті розглядаються види органів виконавчої влади, їхня класифікація. Аналізується система органів виконавчої влади. Запропоновано дефініцію системи органів виконавчої влади та її сучасну побудову.

Ключові слова: органи виконавчої влади, система, рівень системи, класифікація.

Гетьман Е. А. Система органов исполнительной власти

В статье рассматриваются виды органов исполнительной власти, их классификация. Анализируется система органов исполнительной власти. Предложена дефиниция системы органов исполнительной власти и ее современное построение.

Ключевые слова: органы исполнительной власти, система, уровень системы, классификация.

Get'man E. System of organs of executive power

The types of organs of executive power, their classification, are examined in the article. The system of organs of executive power is analysed. Concept of the system of organs of executive power is offered and its modern construction.

Key words: organs of executive power, system, level of the system, classification.