



**Дмитро Журавльов,**  
заступник директора  
департаменту нотаріату,  
банкрутства та функціонування  
Центрального засвідчувального органу –  
начальник управління нотаріату  
та фінансового моніторингу

УДК 342.9

## ***Поняття і загальна характеристика центральных органів виконавчої влади України***

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 їхні посадові особи. Саме на них покладається основне навантаження щодо гарантування практичного забезпечення прав і свобод людини і громадянина [1, с. 12]. Проте вимоги сьогодення вимагають радикальних перетворень щодо структурно-організаційної діяльності, спрямованості, функцій та повноважень органів виконавчої влади. Враховуючи зазначені вище аспекти, цілком логічно, що новітня

адміністративна реформа розпочалася саме з удосконалення діяльності та реорганізації всієї системи центральних органів виконавчої влади.

Втім, термінологічна невизначеність в окресленій сфері та низка інших проблем гальмує процес реформування системи центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ). До таких проблем, передусім, слід віднести: необхідність удосконалення функціональної організації, насамперед утвердження провідного місця міністерств і усунення дублювання функцій, чіткого розподілу сфер діяльності ЦОВВ, структурної оптимізації їхньої системи; низька професіоналізація державного сектора управління; відсутність чіткого розмежування в центральних органах виконавчої влади політичних та адміністративних посад.

На різних етапах суспільного розвитку окремі аспекти діяльності ЦОВВ стали предметом наукового

пошуку таких учених: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, В. Д. Гавловського, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, Р. А. Калюжного, А. Т. Комзюка, М. В. Лошицького, В. Я. Малиновського, В. П. Петкова, В. І. Олефіра, В. В. Цветкова та ін. Однак з огляду на сучасний стан оптимізації структури центральних органів виконавчої влади, окреслена проблематика потребує додаткового дослідження.

Метою статті є визначення поняття і ознак ЦОВВ України, проведення їх класифікації, визначення основних проблем у зазначеній сфері, внесення пропозицій щодо їх подолання.

Переходячи до розкриття предмета нашого дослідження, слід врахувати, що як у законодавчій практиці, так і в науковій літературі існує значна кількість визначень поняття «виконавча влада», «органи виконавчої влади», що, своєю чергою, є важливим та актуальним для з'ясування сутності та правової природи ЦОВВ. Чим же є виконавча влада? Дефініція «виконавча влада» – це: по-перше, одна з гілок єдиної державної влади, функціонування якої можливе лише за умов реалізації принципу поділу влади, при цьому на неї покладається виконання законів, які ухвалює законодавча гілка – парламент [2, с. 127]; по-друге, одна з гілок влади у державі за теорією поділу влади, сукупність повноважень і функцій з управління державою, система державних органів і посадових осіб, що здійснюють ці повноваження та функції [3, с. 386].

У науковій літературі відзначається, що виконавча влада є найбільшою за людським (чисельністю), матеріальним і фінансово-економічним потенціалом гілкою влади, яка деталізує закони через виконавчо-розпорядчу діяльність і прийняття підзаконних документів. Слід указати, що виконавча влада в Україні призначена здійснювати контрольні повно-

важення, управління державним майном, антимонопольну діяльність та багато іншого. Суто ж виконання законів не є домінуючим серед інших складників призначення виконавчої влади. Це скорше засіб, аніж мета чи призначення в його традиційному розумінні. Водночас усе це тією чи тією мірою пов'язано з чільною ідеєю, реальним суспільним призначенням виконавчої влади та метою її діяльності – забезпеченням реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Саме для цього існує держава, влада, поділ її за функціональним призначенням на гілки, саме у цій площині – пріоритет у діяльності виконавчої влади [4, с. 69]. Ця позиція виявляється достатньо обґрунтованою, позаяк відображає спрямованість державної влади, зокрема виконавчої, на розвиток демократизму в країні з високорозвиненим громадянським суспільством.

Беручи до уваги зазначені вище погляди науковців, Н. П. Тиндик вирізняє чотири головні підходи щодо визначення поняття виконавчої влади: як вольових відносин; як органу держави; як функції; як сукупності повноважень. На жаль, не кожен науковий термін, поняття можуть бути формалізовані, тобто закріплені в нормах закону. Наприклад, відомо, що соціальні відносини виконавчої влади вирізняються декількома головними особливостями, що є підставою для їх відокремлення від інших гілок влади. Юловою особливістю об'єкта цих відносин є те, що для суб'єкта адміністративно-правових відносин особливістю буде наявність обов'язкового суб'єкта – органа (посадової особи) виконавчої влади. Головною особливістю змісту адміністративних правовідносин є наявність владних повноважень. Тлумачення виконавчої влади як владних відносин навряд чи зможе бути виражено мовою права. Продуктивне в загальнотеоретичному аспекті, прагнення



закріпити виконавчу владу як функцію має ряд невирішених проблем техніко-юридичного плану, але це не означає повної неспроможності зафіксувати юридичними нормами соціальні та правові складові виконавчої влади [5, с. 108].

Щодо правової природи поняття органів виконавчої влади, то, на думку В. Я. Малиновського, вони є самостійним видом органів державної влади, які згідно з конституційним принципом поділу державної влади покликані здійснювати функції, покладені на виконавчу гілку влади та наділені для цього відповідною компетенцією [6, с. 381]. Дефініція «органи виконавчої влади» в деяких наукових працях російських учених визначається як структурний підрозділ державно-владного механізму (державного апарату), що створюється спеціально для щоденного функціонування в системі поділу влади з метою втілення в життя (виконання) законів у процесі керівництва (регулювання) економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами життя суспільства [7, с. 151]. 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 [8, с. 91]. З наведеним трактуванням не погоджується Н. Ф. Лата, яка, досліджуючи особливості адміністративно-правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, відзначає, що варто було би звернути увагу на юридичну некоректність такого визначення, адже з поняття «органи державної виконавчої влади» на конституційному рівні виключено термін «державної» [9, с. 42]. Тому, на думку автора, з якою ми безперечно погоджуємося, варто вживати єдину тер-

мінологію, запропоновану Конституцією України.

Своєю чергою, органи виконавчої влади називаються «центральними», оскільки їхня компетенція є загальнодержавною, поширюється на всю територію України. Ці органи у своїй діяльності покликані представляти інтереси всієї держави, а не окремих її регіонів. Водночас, має чітко визначитися різниця між ЦОВВ 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 ЦОВВ мають компетенцію в конкретних (спеціальних) сферах державної політики [10, с. 39]. Тобто уряд, як державний інститут, має ширшу компетенцію, ніж ЦОВВ.

Також для визначення поняття «ЦОВВ», в аспекті правового регулювання, слід виходити з норм Основного Закону нашої держави та Закону України «Про Кабінет Міністрів України», які визначають порядок утворення, реорганізації та ліквідації ЦОВВ, призначення та звільнення їхніх керівників, основу взаємовідносин із вищим органом виконавчої влади – урядом. Так, Конституція України не дає чіткої відповіді стосовно видового складу ЦОВВ, використовуючи у кількох випадках загальну формулу «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» (ст. 116, ч. 3 ст. 117). Щоправда, Основний Закон однозначно виокремлює із системи ЦОВВ міністерства, між якими «розподіляється весь спектр урядової політики» [11, с. 315]. Це пояснюється, насамперед, вищим статусом міністерств щодо інших центральних органів виконавчої влади.

Враховуючи зазначені положення, В. Л. Федоренко визначає ЦОВВ як утворене Кабінетом Міністрів України міністерство або інший ЦОВВ, компетенція якого поширюється на

всю територію України, керівник якого призначається на посаду та звільняється з посади в порядку, визначеному Конституцією України. ЦОВВ відповідальний перед Кабінетом Міністрів України, йому підзвітний і підконтрольний [12, с. 347]. За словами В. Б. Авер'янова, ЦОВВ – це міністерства, державні комітети, а також віднесені до ЦОВВ головні управління, національні агентства, комісії тощо, які можна за змістом їхньої діяльності переділити на такі, що здійснюють керівництво дорученою їм сферою чи галуззю і лише у процесі керівництва здійснюють функцію контролю, і такі, для яких контроль є основним видом їхньої діяльності [13, с. 83]. Фактично автор у цьому визначенні дає перелік ЦОВВ із їхньою функціональною належністю.

Отже, органи виконавчої влади є державними органами, їм притаманні всі ознаки останніх. Специфіка їхньої 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 ЦОВВ його необхідно охарактеризувати із вирізненням специфічних ознак.

А. М. Цветков, аналізуючи систему ЦОВВ, виокремив суттєві ознаки, притаманні їм у 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 установленого 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.

ЦОВВ, крім того, є різновидом державної організації, у складі якої – власне його апарат і можуть бути відповідні державні установи і підприємства [14, с. 49–50]. Перелічені ознаки є взаємопов'язаними та взаємообумовленими, що й забезпечує баланс ефективної діяльності ЦОВВ.

Своєрідним доповненням зазначених вище ознак ЦОВВ 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 тієї функції держави. При цьому основною ознакою ЦОВВ, на думку автора, є їхня виокремленість як відносно самостійної частини державного механізму і наділення їх державно-владними повноваженнями з метою безпосередньої участі в реалізації функцій держави [15, с. 12].

Ми вважаємо, що до основних ознак ЦОВВ слід віднести такі: (а) є складовою апарату державного управління, який належить до 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.

Крім того, враховуючи норми чинного законодавства, проведемо класифікацію органів виконавчої влади за такими критеріями.

І. За функціональною спрямованістю керівників: а) органи з превалюванням політичних функцій (Кабінет Міністрів України, міністерства);

б) органи з превалюванням виконавчих функцій (державні комітети, ЦОВВ зі спеціальним статусом);

II. За характером компетенції: а) органи загальної компетенції (Кабінет Міністрів України); б) органи спеціальної компетенції (міністерства, державні комітети, ЦОВВ зі спеціальним статусом) тощо.

На сьогоднішній день існуюча в Україні модель виконавчої влади є складним суперечливим явищем із багатьма бюрократичними деформаціями, вадами, слабкими сторонами. Апарат державного управління виявився нездатним забезпечувати соціальні 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 перетворень. Результатом таких негативних тенденцій є втрата довіри до органів влади, політична і соціальна напруженість у суспільстві [16, с. 417].

Саме тому 9 грудня 2010 р. Президент України підписав Указ «Про оптимізацію системи центральних виконавчої влади» [17], відповідно до положень якого з метою оптимізації системи ЦОВВ, усунення дублювання їхніх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату і витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління було розпочато перший етап новітньої адміністративної реформи і затверджено схему організації та взаємодії ЦОВВ. До оновленого складу Кабінету Міністрів України увійшло шістьнадцять міністерств. Було затверджено структуру інших ЦОВВ, п'ятдесяти трьох ЦОВВ та трьох центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. При цьому визначено, що діяльність інших ЦОВВ спрямовує-

ться і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України.

Крім того, зважаючи на невирішені проблеми в системі органів виконавчої влади, слушними є рішення Ради регіонів щодо реформи державної влади в Україні, зокрема вона рекомендувала Кабінету Міністрів України: вжити конкретних заходів для виконання рішень Президента України В. Ф. Януковича про запровадження реформи державної влади, кроків з оптимізації системи, функцій і повноважень органів виконавчої влади та відповідного скорочення чисельності й видатків на утримання державного апарату; частину коштів, що вивільнилися внаслідок оптимізації структури та чисельності органів управління, спрямувати на стимулювання підвищення якості управлінських рішень [18]. З цією метою внести зміни до відповідних урядових нормативно-правових актів; здійснити заходи щодо презентації та широкого громадського обговорення пенсійної реформи в Україні; членам Ради регіонів спільно з відповідними ЦОВВ державної влади та органами місцевого самоврядування взяти активну участь у підготованні пропозицій щодо запровадження подальшого етапу реформування органів влади; Міністерству юстиції України спільно з Адміністрацією Президента України та Головним управлінням державної служби України організувати і провести для керівників органів виконавчої влади інформаційно-навчальний курс із питань упровадження адміністративної реформи; рекомендувати Міністерству фінансів України завершити розроблення та ввести в експлуатацію інформаційну технологію «Прозорий бюджет», яка забезпечить дієвий контроль суспільства за надходженнями й видатками Державного бюджету України, та за підтримки центральних і місцевих органів виконавчої влади провести необхідну

роз'яснювальну роботу щодо застосування цієї системи [19].

Отже, адміністративна реформа, проголошена Президентом України В. Ф. Януковичем 14 грудня 2010 р. в Україні, покликана радикально змінити систему ЦОВВ відповідно до сучасних потреб подальшої демократизації та створення міцного грома-

дянського суспільства. Стає зрозуміло, що прискорення впровадження адміністративної реформи в Україні неможливе без ефективної централізованої політики, яка, своєю чергою, повинна зорієнтувати свою діяльність на забезпечення та утвердження прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бандурка О. М. Реформа системи органів виконавчої влади України / О. М. Бандурка // Вісник Національної академії наук України. – 2011. – № 1. – С. 12–17.
2. *Федерализм*: Энциклопедический словарь / Э. Б. Агаев, Р. В. Архипов, И. П. Барабанов и др.; Ин-т экономики РАН – М.: ИНФРА-М, – 1997. – 288 с.
3. *Юридична енциклопедія*. – К.: Українська енциклопедія, 1998. – Т. 1. – 672 с.
4. *Стеценко С. Г.* Виконавча влада та роль Конституції України в організації її діяльності / С. Г. Стеценко // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 67–72.
5. *Тиндик Н. П.* Правова природа виконавчої влади в Україні / Н. П. Тиндик // Митна справа. – 2011. – № 1. – Ч. 2. – С. 106–111.
6. *Малиновський В. Я.* Державне управління: [навч. посібник] / В. Я. Малиновський. – Луцьк: Ред.-вид. від. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.
7. *Административное право*: [учебник] / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М.: Юристъ, 1999. – 728 с.
8. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України: [підручник] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
9. *Лата Н. Ф.* Адміністративно-правове регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н. Ф. Лата. – Ірпінь, 2004. – 19 с.
10. *Коліушко І. Б.* Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні / І. Б. Коліушко. – К.: Факт, 2002. – 260 с.
11. *Погорілко В. Ф.* Конституційне право України: [підруч.]. – 2-е вид., перероб. і доопр. / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К.: Алерта; КНТ; Центр учбової літератури, 2010. – 432 с.
12. *Федоренко В. Л.* Визначення поняття центрального органу виконавчої влади в Україні: нормопроектні й державно-управлінські аспекти / В. Л. Федоренко // Державне управління: теорія та практика. – 2009. – № 2 (10). – С. 341–348.
13. *Державне управління: теорія і практика* / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
14. *Цветков А. М.* Порядок фінансування видатків на утримання центральних органів виконавчої влади України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. М. Цветков. – Х., 2003. – 224 с.
15. *Шаповал В. М.* Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти / В. М. Шаповал // Право України, 2003. – № 8. – С. 9–14.
16. *Западинчук О. П.* Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи / О. П. Западенчук // Державне управління: теорія та практика. – 2011. – № 1. – С. 415–424.



17. *Про* оптимізацію системи центральних виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 // Урядовий кур'єр від 14 грудня 2010 р. – № 234.

18. *Про* Раду регіонів: Указ Президента України // Урядовий кур'єр від 14 квітня 2010 р. – № 68.

19. *Рішення* Ради регіонів щодо реформи державної влади в Україні та підготовки і прийняття Державного бюджету України на 2011 рік: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [president.gov.ua/news/19019.html?PrintVersion](http://president.gov.ua/news/19019.html?PrintVersion)

**Журавльов Д. В. Поняття і загальна характеристика центральних органів виконавчої влади України**

У статті наведено поняття і ознаки центральних органів виконавчої влади України, здійснено їх класифікацію, визначено основні проблеми в зазначеній сфері, запропоновано способи їх подолання.

**Ключові слова:** виконавча влада, Кабінет Міністрів України, міністерство, комітет.

**Журавлев Д. В. Понятие и общая характеристика центральных органов исполнительной власти Украины**

В статье приведены понятие и признаки центральных органов исполнительной власти Украины, осуществлена их классификация, определены основные проблемы в данной сфере, предложены пути их преодоления.

**Ключевые слова:** исполнительная власть, Кабинет Министров Украины, министерство, комитет.

**Zhuravlev D. Definition and general characteristics of central executive bodies of Ukraine**

The article describes the concept and characters of central executive bodies of Ukraine, their classification, the main problems in this area, the ways to overcome them.

**Key words:** the executive power, the Cabinet of Ministers of Ukraine, ministry, committee.