

УДК 342.6

В.С. ГОШОВСЬКИЙ, канд. юрид. наук,
Держкомнаркоконтроль

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Ключові слова: виконавча влада, система органів виконавчої влади, Кабінет Міністрів України, міністерства, місцева державна адміністрація

Побудова дійової, ефективної системи органів виконавчої влади є одним із найважливіших завдань на сучасно політичному та соціально-економічному етапі розвитку нашої країни. Адже саме на виконавчу владу покладається обов'язок забезпечення конституційно проголошених прав та свобод громадянина та людини, що в соціально орієнтованій державі, якою вважає себе наша країна, є основним завданням державних органів.

В свій час, проблемам, які стосуються організаційно-правових засад організації та функціонування системи органів виконавчої влади, приділяли увагу багато відомих науковців, зокрема В.Б. Авер'янов, В.Г. Афанасьєв, Ю.П. Битяк, А.М. Колодій, Н.Р. Нижник, Д.М. Павлов, Д.М. Притика, В.І. Олефір, Ю.М. Тодика, Ю.А. Тихомиров та деякі інші. Проте, багато питань у цій сфері потребую додаткового наукового дослідження та вирішення.

Тому завданням статті є дослідження правових засад організації та функціонування системи органів виконавчої влади. Для досягнення поставленої мети, з методологічної точки зору, необхідно з'ясувати та висвітлити сучасний стан нормативно-правового регулювання організації діяльності системи органів виконавчої влади, що в свою чергу надасть можливість зробити певні висновки та пропозиції з вдосконалення нормативної бази, яка регламентує діяльність органів виконавчої влади.

Досліджуючи правові засади організації та функціонування системи органів виконавчої

влади, слід відзначити, що правову основу їх діяльності складає досить розгалужена система нормативних актів, але основним серед них є Конституція України. Так, Розділ VI Основного закону України визначає організаційно-правові засади діяльності Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади. Згідно з положеннями, закріпленими в ст.113 Конституції України, Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України відповідає перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України. У ст.116 Конституції України визначаються повноваження Кабінету Міністрів України, як вищого органу у системі виконавчої влади, згідно з якими, зазначений орган: 1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; 2) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; 3) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; 4) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; 5) за безпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону; 6) розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; 7) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; 8) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи; 9) спрямовує і координує роботу міністерств, інших

органів виконавчої влади; 10) виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України [1].

Відзначимо, що в Конституції України закріплені основні принципи та засади діяльності та функціонування Кабінету Міністрів України. Однак, більш детально визначає організацію, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 р. № 2591–VI. Згідно з положеннями ст.1 вищезазначеного нормативно-правового акту, Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України [2]. Основні завдання Кабінету Міністрів України закріплені в ст.2 зазначеного Закону. Організація діяльності Кабінету Міністрів України, відповідно до ч.1 ст.3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості.

Що стосується правових засад організації та функціонування міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, то перш за все, слід відзначити, що згідно з положеннями, закріпленими в ч.5 ст.114 Конституції України, Прем'єр-міністр України входить із поданням до Президента України про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання цих органів. У ч.2 ст.120 Основного закону України закріплено положення, відповідно до якого, організація, повноваження і порядок

діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України. Тому більш детально правові засади організації та функціонування міністерств та інших центральних органів виконавчої влади регламентує Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166–VI. Цей Закон визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України. Відповідно до ст.1 даного нормативно-правового акту, систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави [3].

Діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності. Міністерства діють за принципом єдиноначальності. Інші центральні органи виконавчої влади діють за принципом єдиноначальності, якщо інше не передбачено законом.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади у своїй діяльності керуються Конституцією України, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» та іншими законами України, актами та дорученнями Президента України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України. Положення про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади затверджує Президент України.

У Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» в ст.5 детально регламентується порядок утворення, реорганізація та ліквідація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Відповідно до ч.1 ст.5 Закону, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквіднуються Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України.

Згідно з чинним законодавством, 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. Міністерство очолює міністр України (далі – міністр), який є членом Кабінету Міністрів України. На міністерства, як складову системи органів виконавчої влади, покладаються наступні завдання: 1) забезпечення нормативно-правового регулювання; 2) визначення пріоритетних напрямів розвитку; 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; 4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України; 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України (ст.7) [3]. Кабінет Міністрів України має право утворювати, ліквідовувати та реорганізовувати територіальні органи міністерства, як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і коштів, передбачених на утримання міністерства. 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. Територіальні органи міністерства утворю-

ються у випадках, коли їх створення передбачено положенням про міністерство, затвердженим Президентом України.

Правові засади організації та функціонування інших центральних органів виконавчої влади закріплені в Розділі III Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166–VI. У ст.16 закону визначається, що центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції. Діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством. На інші центральні органи виконавчої влади покладаються завдання згідно ч.1 ст.17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», до яких відносяться: 1) надання адміністративних послуг; 2) здійснення державного нагляду (контролю); 3) управління об'єктами державної власності; 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність; 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на них Президентом України.

Окреме місце серед інших центральних органів виконавчої влади займають Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України та інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Так, в ст.24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166–VI визначається, що 1. Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України є центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом. Інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом можуть бути утворені Президентом України. 2. Голова Антимонопольного комітету України, Голова Фонду державного майна України, Голова Державного комітету телебачення і

радіомовлення України призначаються на посади та звільняються з посад Президентом України за згодою Верховної Ради України. Заступники Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України та звільняються з посад Президентом України. 3. Питання діяльності Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України та інших органів зі спеціальним статусом у Кабінеті Міністрів України представляє Прем'єр-міністр України. 4. Положення цього Закону поширюються на Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, інші утворені Президентом України центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, крім випадків, коли Конституцією та законами України, актами Президента України визначені інші особливості організації та порядку їх діяльності.

Наступною ланкою в системі органів виконавчої влади є місцеві державні адміністрації (обласні та районні). Відправними положеннями діяльності цих органів виконавчої влади є також положення, які закріплені в Конституції України. У ст.118 Конституції України визначається, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586–XIV визначає організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій.

У ст.7 зазначеного закону визначаються правові засади діяльності місцевих державних адміністрацій. Місцеві державні адміністрації у своїй діяльності керуються Конституцією України, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» та іншими законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня, а районні державні адміністрації в Автономній Республіці Крим – також рішеннями та постановами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішеннями Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їх повноважень [4].

Наступним органом, який складає систему органів виконавчої влади є Рада міністрів Автономної Республіки Крим. Згідно з положеннями, закріпленими в ч.4 ст.136 Конституції України, Урядом Автономної Республіки Крим є Рада міністрів Автономної Республіки Крим. Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою Автономної Республіки Крим за погодженням із Президентом України. Частина 5 ст.136 Основного Закону України визначає, що повноваження, порядок формування і діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим визначаються Конституцією України та законами України, нормативно-правовими актами Верховної Ради Автономної Республіки Крим з питань, віднесених до її компетенції [1].

16.06.2011 р. Верховна Рада України, з метою нормативно-правового врегулювання організаційно – правових засад функціонування та діяльності Ради міністрів Автономної Республіки прийняла закон України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим», який визначає повноваження, порядок формування та діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим. В ст.1 зазначеного нормативно-правового акту визначається, що Рада міністрів Автономної Республіки Крим є урядом Автономної Республіки Крим. Рада міністрів Автономної Республіки Крим є вищим органом у системі органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим. Рада мі-

ністрів Автономної Республіки Крим здійснює виконавчу владу в Автономній Республіці Крим безпосередньо та через міністерства Автономної Республіки Крим, республіканські комітети Автономної Республіки Крим, інші органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим (далі – органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим), спрямовує, координує та контролює діяльність таких органів [5].

І, як доречно відзначає В.Б. Авер'янов, місцева державна адміністрація є органом виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, який виконує повноваження державної влади, делеговані йому виконавчі функції відповідних рад через створювані управління, відділи та інші структурні підрозділи й діє під керівництвом голови місцевої державної адміністрації. Саме через місцеві державні адміністрації здійснюється принцип поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, покладений в основу територіального устрою України. Такий підхід повною мірою відповідає змісту управління місцевими справами, якого додержується більшість країн світу [6, с.227].

Важливим інструментом в організації та функціонування системи органів виконавчої влади є Укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України. Так, наприклад, з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління 09.12.2010 р. Президент України видав Указ № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади». Згідно з зазначеним нормативно-правовим актом в Україні структуру центральних органів виконавчої влади складають 16 міністерств, 28 Державних служб, 13 Державних агентств, 7 Державних інспекцій, до інших органів належать: 1) адміністрація Державної прикордонної служби України; 2) адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації; 3) дер-

жавна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України; 4) національне агентство з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 р. з футболу та реалізації інфраструктурних проектів; 5) пенсійний фонд України. Крім того, до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом віднесені: 1) антимонопольний комітет України; 2) державний комітет телебачення і радіомовлення України; 3) фонд державного майна України [7].

Згідно з Указом Президента України від 24.12.2010 р. № 1199/2010 «Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади», з метою забезпечення впровадження єдиного підходу до розроблення проектів положень про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, затверджені: 1) типові положення про міністерство України; 2) типові положення про центральний орган виконавчої влади України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена Кабінету Міністрів України [8].

Підсумовуючи розгляд принципів та правових засад організації та функціонування системи органів виконавчої влади в Україні, як з теоретичної, так і практичної точки зору, вважаємо за доцільним зробити певні висновки та пропозиції. Так, правові засади організації та функціонування системи органів виконавчої влади в Україні можна визначити як нормативно закріплені в чинному законодавстві положення що стосуються побудови та діяльності органів, які становлять систему виконавчої влади в Україні. До таких нормативно правових актів належать Конституція України, закони України, Укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, накази міністерств. Аналіз чинного законодавства з приводу організації діяльності системи органів виконавчої влади в Україні дає можливість відзначити, що до основних законів, які регламентують діяльність цієї гілки влади слід віднести: Закони України «Про Кабінет Міністрів України від 07.10.2010 р. № 2591–VI, «Про центральні органи виконав-

чої влади» від 17.03.2011 р. № 3166-VI, «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 р. № 3659-XII, «Про Фонд державного майна України» від 9.12.2011 р. № 4107-VI, «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV, «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим», «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15.01.1999 р. № 401-XIV, «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723-XII, «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 р. № 3206-VI, відповідні щорічні Закони України «Про Державний бюджет України» та деякі інші. Слід відзначити, що із-за специфіки виконавчої влади нормативно-правовий масив, який регулює діяльність зазначених органів, дуже швидкоплинно міняється, що в свою чергу, з нашої точки зору негативно впливає на діяльність всієї системи органів виконавчої влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Закон України «Про Кабінет Міністрів

України» : від 07.10.2010 р., № 2591-VI // ВВР України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.

3. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» : від 17.03.2011 р., № 3166-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1123.

4. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» : від 09.04.1999 р., № 586-XIV // ВВР України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

5. Закон України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» : від 16.06.2011 р., № 3530-VI // Голос України. – 13.07.2011. – № 125.

6. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.

7. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» : від 09.12.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.

8. Указ Президента України «Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» : від 24.12.2010 р., № 1199/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 100. – Ст. 3545.

Гошовський В. С. Правові засади організації та функціонування системи органів виконавчої влади / В. С. Гошовський // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 255–260 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12gvcovv.pdf>

З'ясовано правові засади організації та діяльності органів, які складають систему виконавчої влади в Україні та досліджено сучасний стан нормативно-правового регулювання діяльності системи органів виконавчої влади.

Гошовський В.С. Правовые принципы организации и функционирования системы органов исполнительной власти

Выяснены правовые принципы организации и деятельности органов, которые составляют систему исполнительной власти в Украине, а также исследовано современное состояние нормативно-правового регулирования деятельности системы органов исполнительной власти.

Goshovskiy V.S. Legal Principles of Organization and Operation of the Executive Government System

Legal principles of organization and operation of the executive government of Ukraine and the now-time status of the legislation regulating of operation of the executive government are researched.