

8. Грицишина Л.В. Реалії та перспективи закріплення юридичних гарантій захисту права на працю в умовах ринкової економіки / Л.В. Грицишина // Університетські наукові записки, 2006. - № 3-4 (19-20). - С. 282-285.

9. Буряк В.Я. До поняття правового захисту трудових прав працівників / В. Буряк // Вісник Львівського університету. Серія юрид. – 2009. – Вип. 48. – С. 177–182.

10. Костик, І. М. Конституційні гарантії та захист трудових прав в Україні / І. М. Костик. - Суми, ДВНЗ «УАБС НБУ», 2014. – 11 с.

11. Сабикенов С. К. Некоторые вопросы защиты субъективных прав и охраняемых законом интересов советских граждан / С. К. Сабикенов // Проблемы государства и права : тр. науч. сотр. и асп. Вып. 9. – М. : ИГП АН СССР, 1974. – С. 61–68.

12. Яковлева А. В. Способы защиты трудовых прав работников :(концептуальный аспект) : автореф. дисс. ... кандид. юрид. наук: специальность 12.00.05 - трудовое право; право социального обеспечения / А. В. Яковлева. - М., 2007. -33 с.

**Костилев О.І.,**

здобувач Відкритого міжнародного  
університету розвитку людини «Україна»

### **МІСЦЕ МІНІСТЕРСТВ В СИСТЕМІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

*В даній статті розглядається актуальне питання а саме місце міністерств в системі центральних органів виконавчої влади. Також розроблені ґрунтовні висновки та пропозиції, щодо розглядаємої проблематики.*

**Ключові слова:** міністерства, центральні органи виконавчої влади, соціальна правова держава, громадське суспільство, органи публічної влади.

*В данной статье рассматривается актуальный вопрос а само место министерств в системе центральных органов исполнительной власти. Также разработаны обстоятельные выводы и предложения по рассматриваемой проблематике.*

**Ключевые слова:** министерства, центральные органы исполнительной власти, социальное правовое государство, гражданское общество, органы публичной власти.

*This article discusses a topical issue and the place of the ministries in the central executive bodies. Also developed detailed conclusions and proposals for the problems under consideration.*

**Keywords:** ministries, central executive bodies, social and legal state, civil society, public authorities.

**Актуальність теми.** Сьогодні в Україні загальнонаціональною є задача формування громадянського суспільства і соціальної правової держави. Для цього слід вирішити кардинальні питання. По-перше, створити раціональний розподіл владних функцій і компетенції органів публічної влади, встановити ефективну систему противаг і стримувань; по-друге, розробити і запровадити конструктивну, гнучку і, одночасно, стабільну систему публічного управління; по-третє, відпрацювати правові гарантії обмеження втручання держави в інтереси спільноти і встановити дійовий громадський контроль за діяльністю держави. Сама держава поступово має постати інститутом забезпечення реалізації прав громадян, суспільних інтересів і потреб, завдяки залучення до цього апарату публічного управління. Він визначається складною системою спеціальних органів державного управління (за конституційним визначенням - органів виконавчої влади), що перебувають між собою у різноманітних зв'язках та відносинах і виконують основні завдання і функції держави шляхом повсякденної й оперативної управлінської (владно-розпорядчої, адміністративної) діяльності [1, с. 139]. Однією з складових системи центральних органів виконавчої влади в Україні є міністерства, які займають провідну роль у реалізації здійснення державної політики у різноманітних сферах політичного та соціально-економічного розвитку держави.

**Виклад основного матеріалу.** Міністерство (від лат. *ministro*, що означає керую, служу) забезпечує формування та реалізацію державної політики в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Міністерства мають або галузевий (багатогалузевий), або функціональний (міжфункціональний) характер. Між міністерствами розподіляється весь спектр урядової політики, за винятком тих напрямів, реалізація яких віднесена до повноважень окремих органів зі спеціальним статусом. Керівництво міністерством здійснює міністр. Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання, приймає рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів.

Міністерства займають провідне місце серед центральних органів виконавчої влади і фінансуються безпосередньо з державного бюджету. Між міністерствами розподіляється весь спектр урядової політики, за винятком тих напрямів, реалізація яких віднесена до повноважень центральних органів із спеціальним статусом. Міністерства повинні мати право видавати загальнообов'язкові нормативно-правові акти в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, а також відповідно до актів Президента України та актів Кабінету Міністрів України.

Як зазначається в Концепції адміністративної реформи в Україні, реформа центральних органів виконавчої влади тісно пов'язана, а в деяких випадках, і зумовлена іншими реформами, в процесі яких міністерства мають стати повноправними представниками держави у сферах свого відання і звільнитись від відповідальності за дії окремих суб'єктів права. Вихідними концептуальними засадами реформування центральних органів виконавчої влади є визнання необхідності мінімізації втручання держави в особі органів виконавчої влади в життєдіяльність суспільства, особливо в діяльність господарюючих суб'єктів; переорієнтація діяльності органів виконавчої влади з виконання суто адміністративно-розпорядчих функцій на надання державних управлінських послуг громадянам й юридичним особам, а також забезпечення дії принципу верховенства права; збереження за виконавчою владою достатніх важелів управління соціально важливими процесами, які потребують державного втручання. Реформування центральних органів виконавчої влади, спрямоване на уточнення та зміну їх функцій, перегляд їх статусу, забезпечення провідної ролі міністерств серед інших центральних органів виконавчої влади, як головних розробників і втілювачів у життя державної політики у тій чи іншій сфері.

Компетенція міністерств та інших органів виконавчої влади визначається галузевими чи міжгалузевими рамками, які, у свою чергу, залежать від особливостей системи даного центрального органу виконавчої влади. Специфікою функціональних міністерств є те, що на них покладено виконання певної і, водночас, основної функції по організації державної діяльності у відповідних сферах, враховуючи, що в державному управлінні зараз відбувається зміна акцентів із розподільчих функцій на аналітичні і прогностичні та на роботу в умовах ринкових відносин. Окремі міністерства можуть бути багатогалузевими або надгалузевими (наприклад, охоплювати такі галузі як промисловість, сільське господарство, транспорт і зв'язок, енергетика).

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади мають такі права: залучати спеціалістів центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій (за погодженням з їх керівниками) для розгляду питань, що

належать до їх компетенції; представляти Кабінет Міністрів України за його дорученням у міжнародних організаціях та під час укладання міжнародних договорів України; одержувати в установленому законодавством порядку від міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представницьких органів інформацію, документи, матеріали; скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до їх компетенції; притягати до дисциплінарної відповідальності керівників територіальних органів міністерств, установ, і організацій, що належать до сфери їх управління; самостійно, або за участю роботодавців підприємств недержавної форми власності, проводити переговори і укладати галузеві угоди з представниками найманих працівників [1, с. 199].

Законодавець наводить в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» поняття міністерства (ст. 6), під яким розуміється центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України. Дійсно, Міністерства України для реалізації державної політики утворюють систему. Система – це сукупність елементів, що знаходяться у відносинах і зв'язках один з одним, яка утворює певну цілісність, єдність [2, с.585]. Разом з тим В.Д. Могилевський вважає, що система – це особлива організація спеціалізованих елементів, об'єднаних у єдине ціле для вирішення конкретного завдання. Основна якість організації системи (цілісність) в тому, що її якості не зводяться до якостей її елементів і навпаки [3, с.8].

Усі системи мають стійку внутрішню структуру і складаються із взаємопов'язаних елементів (підсистем), які мають певні функції. Важливою особливістю управлінських вчень даного напрямку є те, що вони виходять із наявності так званого системного ефекту, який складається з того, що ціле завжди якісно відмінне від простої суми частин, які його складають для досягнення певних цілей (ефект цілісності) – закон «кон'югації» А.А. Богданова [4, с.142-147].

В.М. Садовський відзначає, що властивості системи є не просто сумою властивостей, яку складають її окремі елементи, а визначаються наявністю і специфікою зв'язків між елементами. Наявність зв'язків між елементами системи та інтегративні, цілісні властивості системи, що ними породжуються, забезпечують відносно самостійне, відокремлене існування, функціонування (а в деяких випадках і розвиток) системи [5, с.83-84].

Відповідно міністерство має чітку структуру, яка складається з: 1) апарату міністерства; 2) територіальних органів міністерства як юридичних осіб публічного права; 3) територіальні органи міністерства як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи.

Діяльність міністерств ґрунтується на принципах верховенства права, законності, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності, єдиноначальності.

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.

«Ці органи є складовою частиною єдиної системи органів державного управління. Тому для них притаманні перш за все риси, загальні для ланок даної системи, що розвиваються як частини цілого, в якому інтегруються якості складових елементів. Кожен з них має свою специфіку. Тут діє закономірність співвідношення загального та спеціального, цілого й частини. Будучи частиною системи, органи адміністративно-політичного управління утворюють в той же час відносно самостійні підсистеми у сфері (галузі) державного управління» [6, с. 5].

Кожне міністерство є центральним органом виконавчої влади, підвідомчим Кабінету Міністрів. Воно здійснює управління відповідним народногосподарським комплексом або розробку пропозицій щодо соціально-економічного розвитку України, формує економічний механізм їх здійснення [7, с. 119].

Варто зауважити, що міністерства – це особливі органи, які суттєво відрізняються від інших центральних органів виконавчої влади (лише їх керівники - міністри, є членами Кабінету Міністрів). Тому міністерства виступають своєрідним «продовженням» уряду і повинні займатися передусім розробкою і організацією впровадження урядової політики. Відтак, міністерства не повинні входити до однієї структурної ланки нарівні з іншими центральними органами виконавчої влади.

Таким чином, міністерство – це провідний центральний орган виконавчої влади, який формує та реалізовує політику держави в певній сфері чи декількох сферах, має визначену організаційну структуру та територіальний масштаб діяльності, який поширюється на всю територію держави.

Ознаками, які притаманні зазначеному суб'єкту публічного адміністрування є: орган виконавчої влади виступає від імені держави; є самостійним елементом державного апарату, діє спеціалізовано в системі інших органів; формує та реалізовує політику держави в одній або декілька сферах; займає провідну роль серед центральних органів виконавчої влади; взаємодіє з іншими центральними органами виконавчої влади. Вони утворюють єдиний соціальний організм, головним завданням якого є забезпечення нормального функціонування суспільства, захист законних прав та інтересів особи, охорона зовнішньої безпеки та територіальної цілісності держави; утворюють зв'язки переважно постійного формалізованого (врегульованого правовими нормами) характеру; утворюють системи, в яких ряд однорідних елементів, в свою чергу, утворює відносно самостійні системи; має чітко вибудовану внутрішню структурну організацію; діяльність має виконавчо-розпорядчій, постійний, безперервний у часі характер; наділене виключною перевагою застосування владних повноважень примусового характеру; фінансується за рахунок коштів державного бюджету, є винятковим власником матеріальних ресурсів; очолює міністр – політичний діяч; штат складають державні службовці.

Підводячи підсумок вищевикладеному вважаємо, що посилення ролі та адміністративно-правового статусу міністерств повинно розвиватися у наступних напрямках: а) виключно між міністерствами, необхідно розподілити всі напрями державної політики уряду, за якими лише міністерства в особі міністрів безпосередньо братимуть участь у її формуванні і розподілі по відповідним секторам публічного

управління; б) правовий статус міністерства повинен бути визначений окремим законом України; в) лише міністерствам необхідно надати право видавати нормативно-правові акти загальнообов'язкового значення, що стосуються визначення і реалізації прав і свобод громадян; г) тільки міністерства матимуть у своєму розпорядженні (включаючи пряме підпорядкування) інші центральні органи виконавчої влади; д) лише в міністерствах посади їх керівників необхідно визнавати політичними [8, с. 91-92].

У структурі міністерства може утворюватися структурний підрозділ із забезпечення діяльності міністра – апарат міністра. Це організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, що забезпечують діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань. Керівником апарату міністерства є заступник міністра - керівник апарату.

Міністр також формує патронатну службу. Патронатна служба міністра як його особистий апарат, має бути спрямована на підготовку необхідних матеріалів для міністра, організацією його контактів з громадськістю та засобами масової інформації. Водночас, вона повинна виконувати роль сполучної ланки між міністром та колективом службовців апарату міністерства, а також певним міністром та іншими міністрами.

Отже, система апарату міністерства – це багатофункціональне структурне утворення, діяльність якого направлена на формування та реалізацію державної політики в одній чи декількох сферах, визначених Кабінетом Міністрів України.

На якість публічного адміністрування міністерств впливають певні чинники. Серед них домінуючими є наступні: завдання і функції міністерства, які породжують його організаційну структуру і мету управління; виокремлення повноважень із чітким розподілом прав, обов'язків і відповідальності; їх систематизація і структуризація; правове підґрунтя для функціонування; кадрове та інформаційне забезпечення; інше ресурсне забезпечення; форми та методи адміністрування.

**Висновок.** З наведеного вище видно, що будь яке міністерство має складну структуру, з досить розгалуженим апаратом та визначеними функціями. Але якість та результативність роботи міністерства залежить від чітко визначених на законодавчому рівні функцій структурних підрозділів апарату міністерства. Які повинні бути визначені в класифікаторі функцій апарату міністерства, де необхідно не лише визначити правовий статус кожного структурного органу окремо, а й збалансувати їх правовий статус за умов проведення реформ.

#### **Список використаних джерел:**

1. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
2. Философский энциклопедический словарь / Ред.кол.: С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы, Л.Ф. Ильичев и др. – 2-е изд. – М.: Сов. Энциклопедия, 1989. – 815 с.
3. Могилевский В.Д. Методология систем: вербальный подход / В.Д. Могилевский // Отделение экон. РАН; науч.-ред. совет изд-ва «Экономика». - М.: ОАО Издательство «Экономика», 1999. – 251 с.
4. Богданов А.А. Тектология: (Всеобщая организационная наука). В 2-х кн.: Кн. 1 / Редкол. Л. И. Абалкин (отв. ред.) и др. / Отд-ние экономики АН СССР. Ин-т экономики АН СССР. - М.: Экономика, 1989. – 304 с.
5. Садовський В.Н. Основание общей теории систем. Логико-методологический анализ / В.Н. Садовський. – М.: Наука, 1974. – 279 с.
6. Философский энциклопедический словарь. - М., 1998. – 576 с.
7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : Підручник / О.Ф. Скакун. // Пер. з рос. - Харків: Консум, 2001. - 656 с.
8. Комаров С.А. Общая теория государства и права (2-е издание) / С.А. Комаров. – М.: Манускрипт, 1996. – 312 с.