

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЕЖРЕЛ:**

1. Актуальні проблеми місцевого самоврядування в Україні в контексті адміністративної реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrreferat.com/index.php>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 Р. № 280/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
3. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
4. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Серьогіна С. Г. Удосконалення системи територіальної організації публічної влади в Україні як продовження конституційної реформи / С. Г. Серьогіна // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні. – Х. : Ін-т держ. будівництва та місц. самовряд. АПРН України, 2004. – С. 6–10.

УДК 351/354

**ДЕРЖАВНІ СЛУЖБИ В СИСТЕМІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ  
У СВІТЛІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ**

**PUBLIC SERVICE IN THE SYSTEM OF CENTRAL OF EXECUTIVE AUTHORITIES  
IN THE LIGHT OF ADMINISTRATIVE REFORM**

**Лавренова О.І.,**

*асистент кафедри адміністративного і фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

У статті висвітлено питання проведення адміністративної реформи в Україні, починаючи з 1997 року до сьогодні. Здійснено аналіз результатів адміністративної реформи на кожному з її етапів. Проаналізовано особливості організації та функціонування системи центральних органів виконавчої влади. Особливу увагу приділено державним службам як центральним органам виконавчої влади, проаналізовано їх взаємодію з відповідними міністерствами.

**Ключові слова:** адміністративна реформа, оптимізація, центральні органи виконавчої влади, державні служби, міністерства, підпорядкування.

В статье освещены вопросы проведения административной реформы в Украине, начиная с 1997 года по настоящее время. Осуществлен анализ результатов административной реформы на каждом из ее этапов. Проанализированы особенности организации и функционирования системы центральных органов исполнительной власти. Особое внимание уделено государственным службам как центральным органам исполнительной власти, проанализировано их взаимодействие с соответствующими министерствами.

**Ключевые слова:** административная реформа, оптимизация, центральные органы исполнительной власти, государственные службы, министерства, подчинение.

The article deals with the administrative reform in Ukraine since 1997 until today. Analysis of administrative reform in each of its stages was made. Features of the organization and functioning of the central executive authorities have been analyzed. Special attention is paid to public service as a central executive authorities and their interaction with relevant ministries.

**Key words:** administrative reform, optimization, central executive authorities, public services, ministries, subordination.

**Постановка проблеми.** Ефективне функціонування системи органів виконавчої влади, зокрема центральних органів виконавчої влади, є запорукою суспільно-економічного розвитку держави. Адже саме ці органи реалізують найважливіші функції держави. На час проголошення незалежності України система органів державної влади визначалась Конституцією УРСР 1978 р. Було зрозуміло, що адміністративний апарат, що залишився від радянської системи, у нових умовах був неспроможний забезпечувати повноцінне становлення, функціонування та розвиток держави. Конституція України, яка була прийнята 28 червня 1996 р., заклала основи організації всієї системи державної влади в Україні, створивши правові засади для побудови єдиної ефективної системи органів виконавчої

влади. Проте, незважаючи на конституційну визначеність засад діяльності і повноважень органів виконавчої влади в Україні, система державного управління залишалася в цілому неефективною, оскільки необґрунтовано поєднувала державні інститути радянської доби та нові інститути влади, сформовані у період незалежності України. Це призвело до її внутрішньої суперечливості, незавершеності та громіздкості.

У зв'язку з необхідністю комплексної перебудови існуючої в Україні системи державного управління, а також розбудови деяких інститутів державного управління, яких Україна як суверенна держава ще не створила, Указом Президента України від 22.07.1998 р. було затверджено Концепцію адміністративної реформи в Україні, одним із за-

вдань якої було формування ефективної системи органів виконавчої влади насамперед на центральному рівні управління. Перетворення, що відбулися в системі центральних органів виконавчої влади з часу прийняття даного акту, суттєво змінили вигляд цієї системи. На сьогодні за чинним законодавством до центрального рівня управління виконавчої влади разом з деякими іншими органами належать державні служби, головним завданням яких є надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам.

**Стан дослідження.** Питання реформування органів виконавчої влади розробляло чимало науковців, серед них такі науковці, як І. Коліушко, В. Малиновський, В. Симоненко, І. Степанов, А. Толстоухов та інші. Однак, незважаючи на значну увагу з боку вчених до даного питання, реформування системи центральних органів виконавчої влади, особливо в період після 2010 р. все ще залишаються недостатньо дослідженими. У зв'язку з цим метою статті є дослідження процесу реформування системи центральних органів виконавчої влади в Україні, починаючи з 1997 р. до сьогодні. Окрему увагу приділено характеристиці таких центральних органів виконавчої влади, як державні служби.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до положень Концепції адміністративної реформи було запропоновано поділити центральні органи виконавчої влади на три види: міністерства, державні комітети та центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом. Також передбачалось утворення урядових установ і організацій, які б підпорядковувались безпосередньо Кабінету Міністрів чи опосередковано – через підпорядкування тому чи іншому центральному органу виконавчої влади.

На виконання вищезазначеної Концепції 13 березня 1999 р. Президент України прийняв Указ «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України». Цим Указом було внесено цілий ряд змін до системи центральних органів виконавчої влади, а також затверджено схему їх організації та взаємодії. Відповідно до даної схеми органи поділялись на такі групи:

1. Центральні органи виконавчої влади, керівники яких входять до складу Кабінету Міністрів України. Такими органами виступили міністерства як головні суб'єкти розробки та реалізації державної політики у відповідних галузях та сферах діяльності. Було передбачено функціонування 18 міністерств.

2. Державні комітети України. Було передбачено функціонування 21 державного комітету.

3. Інші центральні органи виконавчої влади України. Таких органів було визначено 51. В їх складі: комітетів – 12; департаментів – 7; агентств – 6; адміністрацій – 5; комісій – 5; головних управлінь – 5; служб – 3; фондів – 3; палат – 2; по одному – Національне бюро розслідувань України, Державне казначейство України та Державний центр страхового фонду документації України.

З прийняттям 15 грудня 1999 р. Президентом України Указів «Про систему центральних органів виконавчої влади» та «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» система центральних органів виконавчої влади знову зазнає змін. Згідно з Указом Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» до системи центральних органів виконавчої влади України увійшли три групи органів: міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Також встановлювалось, що Кабінет Міністрів України в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, може утворювати урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції), які утворюються і діють у складі відповідного центрального органу виконавчої влади.

Указ Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» затвердив нову схему організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади, що включила 46 органів: 15 міністерств, 20 державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади, статус яких був прирівняний до Державного комітету України та 11 центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Останні зміни в даний акт було внесено в 2007 р. На цей момент кількість центральних органів виконавчої влади досягла вже 50, зокрема 19 міністерств, 12 державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади, статус яких був прирівняний до Державного комітету України та 19 центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Серед цих органів були міністерства, служби, комітети, головні управління, адміністрації, комісії, агентства, фон, не враховуючи урядових органів державної влади.

Як зазначає В. Симоненко, «за період незалежності система центральних органів виконавчої влади зазнала понад 350 трансформацій (створення, ліквідація, реорганізація). Тільки з 2000 року схема, про яку йдеться, змінювалася 45 разів. ... з травня 2007 року утворення, ліквідація та реорганізація органів відбувалися без внесення відповідних змін у схему. Тому включений в неї перелік центральних органів виконавчої влади не відповідає чинним нормативним вимогам. [11, с. 10]

Проаналізувавши існуючу в той час систему центральних органів виконавчої влади, необхідно вказати, що основною проблемою була нечітка визначеність критеріїв розмежування статусу центральних органів виконавчої влади. Так, І. Степанов зазначав, що визначення системи центральних органів виконавчої влади відсутнє: «Можна констатувати відсутність єдиних підходів до визначення критеріїв віднесення центральних органів виконавчої влади до відповідного виду центральних органів виконавчої влади.» [12, с. 84]

З метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх по-

вноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління 9 грудня 2010 р. Президентом України було прийнято Указ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», відповідно до якого було утворено нову систему центральних органів виконавчої влади, яка була побудована на принципі розмежування функцій даних органів. Також цей акт ліквідував урядові органи в системі центральних органів виконавчої влади. Остаточна така система була закріплена в Законі України від 17.03.2011 р. «Про центральні органи виконавчої влади», відповідно до якого систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які утворюються у вигляді служб, агентств, інспекцій для виконання таких функцій, як надання адміністративних послуг, здійснення державного нагляду (контролю), управління об'єктами державної власності, внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність.

Ст. 24 даного Закону вказує також на існування центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, до яких віднесено Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України. Зазначено, що інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом можуть бути утворені Президентом України.

Саме в даних актах вперше в системі центральних органів виконавчої влади було виділено як окремий вид такий орган, як державна служба. До цього часу такі органи, як державні служби існували, проте вони не виділялись в якийсь окремий тип органів. Так, Державна служба автомобільних доріг України та Державна служба України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації відносились до центральних органів виконавчої влади, статус яких прирівнювався до Державного комітету України. А Державна митна служба України та Державна служба експортного контролю України відносились до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Частина державних служб була утворена шляхом реорганізації вже існуючих органів: а) шляхом реорганізації міністерств (Державна авіаційна служба України, Державна служба молоді та спорту України, Державна служба геології та надр України і т. д.); б) шляхом реорганізації відповідних комітетів (Державна архівна служба України, Державна служба з питань інвалідів та ветеранів України, Державна служба статистики України і т. д.); в) шляхом реорганізації департаменту (Державна пенітенціарна служба України); г) шляхом реорганізації адміністрації (Державна податкова служба України), а інша частина – шляхом створення нових (Державна служба України з питань захисту персональних даних, Державна служба України з питань протидії ВІЛ-інфекції/ СНІДу та іншим соціально

небезпечних захворювань, Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва тощо).

Необхідно зазначити, що прийняття вищевказаних актів спричинило досить суперечливу реакцію серед правознавців. Так, деякими науковцями дані акти були сприйняті доволі критично. Зокрема серед недоліків цієї реформи відмічали спрямованість на розширення повноважень Президента України, оскільки «рішення глави держави про статус «центрального» для всіх інших органів виконавчої влади (крім міністерств) означає, що їх керівників і навіть заступників призначатиме Президент. Тоді як відповідальність за стан справ у всіх сферах державного управління зберігається за міністрами. Відновлюється система, в якій і міністр, і керівник координованого ним центрального органу виконавчої влади фактично мають однаковий статус, оскільки призначаються за однаковою процедурою. Тож керівники «інших ЦОВВ» залежатимуть лише від волі Президента (точніше – його адміністрації), а не від міністра» [9].

Серед надбань проведеної оптимізації центральних органів виконавчої влади не можна не відмітити зменшення кількості міністерств та поєднання посад віце-прем'єр-міністрів з посадами міністрів. Кроком вперед, безперечно, стало також термінологічне та інституційне відокремлення центральних органів виконавчої влади один від одного в залежності від виконуваних ними функцій.

Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» було також затверджено Схему організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади, що містить в собі перелік всіх діючих центральних органів виконавчої влади. На момент прийняття вказаного акту дана Схема закріпила існування 72 центральних органів виконавчої влади, з яких 16 – міністерства, 28 – державні служби, 13 – державні агентства, 7 – державні інспекції, Адміністрація Державної прикордонної служби України, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України, Національне агентство з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 р. з футболу та реалізації інфраструктурних проєктів, Пенсійний фонд України, а також 3 центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Згідно з Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» державна служба є центральним органом виконавчої влади, більшість функцій якого складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам. Також вказано, що центральні органи виконавчої влади можуть здійснювати одне або кілька визначених даним законом завдань. Тобто поряд зі здійсненням функцій з надання адміністративних послуг державна служба може також здійснювати контрольні-наглядові функції та (або) управляти об'єктами державної власності. Така позиція видається досить

вдалою, адже на практиці було б важко ізолювати виконання вказаних функцій одна від одної. Наприклад, коли державна служба надає адміністративні послуги з ліцензування окремих видів господарської діяльності, то логічно, що повноваження щодо контролю та нагляду за дотриманням ліцензійних умов також буде покладено на цей державний орган.

Діяльність державних служб спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно з законодавством. В даному випадку мають місце відносини підпорядкованості між державною службою та відповідним міністром.

Юридична енциклопедія визначає підпорядкованість як «нормативно визначений режим організаційних відносин між державними або недержавними органами, установами та організаціями, що характеризується ступенем адміністративної залежності органів, установ, організацій нижчого рівня від органів, установ, організацій вищого рівня» [13].

Підпорядкованість буває різною. Деякі автори виділяють лінійну та функціональну підпорядкованість [8, с. 83-84; 10, с. 23-24]. Лінійна підпорядкованість характеризується тим, що охоплює багато функцій адміністративної діяльності, включає в себе право безпосереднього розпорядження людьми, ресурсами, діяльністю і дуже часто дисциплінарну владу, а також пов'язана з відповідальністю за стан підлеглого об'єкта. Функціональна підпорядкованість найчастіше означає, що суб'єкт влади в рамках конкретної функції має право здійснювати нормативне, методичне керівництво, контроль, адміністративний примус або наділяється хоча б одним з названих повноважень. Функціональна підпорядкованість полягає в підпорядкуванні з якоїсь частини діяльності в рамках певної функції.

Російський вчений О. Альохін говорить про те, що підпорядкування може мати різні форми, серед яких можна виокремити такі: загальне, безпосереднє, пряме, оперативне та подвійне підпорядкування [7, с. 347-348].

Нормативне визначення поняття та видів підпорядкування міститься в Концепції адміністративної реформи від 22.07.1998 р. В даному акті закріплено, що підпорядкованість органів виконавчої влади характеризує, як правило, найвищу організаційну залежність органу нижчого рівня від органу вищого рівня. В той же час підпорядкованість може мати різні ступені повноти. Повна підпорядкованість (підлеглисть) передбачає наявність у вищого органу всіх або переважної більшості важелів керуючого впливу, включаючи вирішення щодо підлеглого органу установчих питань, кадрових питань, визначення правового статусу, здійснення контролюючих функцій, застосування заходів відповідальності, отримання звітності тощо. Підпорядкованість може бути частковою, тобто коли в організаційних відносинах наявні лише деякі із зазначених важелів.

Говорячи про характер управлінських зв'язків між державною службою та відповідним міністром, аналіз нормативних актів дає можливість зробити висновок, що в даному випадку має місце повне підпорядкування. Так як підпорядкування державних служб відповідним міністрам стосується установчих питань діяльності державних служб, визначення їх правового статусу, кадрових питань, здійснення контролюючих функцій, отримання звітності тощо. Зокрема міністр має такі повноваження стосовно підпорядкованої йому державної служби:

- 1) забезпечує формування державної політики у відповідній сфері та контролює її реалізацію;
  - 2) визначає пріоритетні напрями роботи державної служби та шляхи виконання покладених на неї завдань, затверджує плани її роботи;
  - 3) вносить пропозиції Прем'єр-міністрові України стосовно кандидатури на посаду керівника державної служби і за пропозицією її керівника – стосовно кандидатур на посади його заступників;
  - 4) погоджує структуру апарату державної служби;
  - 5) видає обов'язкові до виконання державною службою накази та доручення;
  - 6) погоджує призначення на посади та звільнення з посад керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів апарату державної служби, а також керівників і заступників керівників територіальних органів державної служби;
  - 7) погоджує утворення, реорганізацію, ліквідацію територіальних органів державної служби як структурних підрозділів апарату цього органу;
  - 8) порушує перед Кабінетом Міністрів України питання щодо скасування актів державної служби повністю чи в окремій частині;
  - 9) доручає керівнику державної служби скасувати акти її територіальних органів повністю чи в окремій частині, а в разі відмови скасовує акти територіальних органів державної служби повністю чи в окремій частині;
  - 10) порушує перед Кабінетом Міністрів України питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівника державної служби та його заступників;
  - 11) ініціює питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників структурних підрозділів апарату державної служби, її територіальних органів та їх заступників, а також керівників підприємств, установ, організацій, що належать до сфери її управління;
  - 12) приймає рішення щодо проведення перевірки діяльності державної служби та її територіальних органів;
  - 13) заслуховує звіти про виконання покладених на державну службу завдань та планів її роботи;
  - 14) вирішує інші питання, пов'язані із спрямуванням і координацією діяльності державної служби.
- З моменту прийняття Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» в Схему організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади

вже було внесено 17 змін. На сьогоднішній день в Україні функціонує 75 центральних органів виконавчої влади: 18 міністерств, 24 державних служби, 15 державних агентств, 11 державних інспекцій, Адміністрація Державної прикордонної служби України, Пенсійний фонд України, а також 5 центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом (Антимонопольний комітет України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Фонд державного майна України, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національне агентство України з питань державної служби).

**Висновки.** Здійснене у статті дослідження показує, що реформуванню системи центральних ор-

ганів виконавчої влади бракує певної системності та послідовності. Довгий час основною проблемою була недостатня визначеність критеріїв розмежування між собою центральних органів виконавчої влади. Більш вдалою виявилась спроба оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, що була проведена у 2010 р. Саме тоді вперше в системі центральних органів виконавчої влади для виконання функцій з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам було виділено як окремий вид такий орган, як державна служба. У системі центральних органів виконавчої влади найтісніше державні служби взаємодіють з відповідними міністерствами, через які спрямовується та координується їхня діяльність.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
3. Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України : Указ Президента України від 13.03.1999 № 250/99 // Офіційний вісник України офіційне видання. – 1999. – № 11. – С. 13.
4. Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15.12.1999 № 1572/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – С. 8.
5. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15.12.1999 № 1573/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – С. 11.
6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 // Офіційний вісник Президента України (Спеціальний випуск). – 2010. – № 32. – С. 3. – Ст. 1026.
7. Административное право Российской Федерации : Учебник / А. Алехин, А. Кармолицкий, Ю. Козлов. – М. : ИКД «Зерцало-М», 2003. – 608 с.
8. Бахрах Д. Административное право России : Учебник для вузов / Д. Бахрах. – М. : Издательство НОРМА, 2000. – 640 с.
9. Коліушко І. Головна вада реформи – гіперцентралізація влади / І. Коліушко // Дзеркало тижня. – 2010. – № 46. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/publicna-administratsiia/administratyvna-reforma/1013-holovna-vada-reformy-hipersentralizatsiia-vlady.html>.
10. Коренев А. Административное право России : Учебник. В 3-х ч. / А. Коренев. – М. : МЮИ МВД России, 1996. – Ч. 1 – 280 с.
11. Симоненко В. Реформа публічної адміністрації в Україні: фальшстарт тривалістю в 15 років / В. Симоненко // Економіка України. – 2010. – № 11. – С. 4–13.
12. Степанов І. Центральні органи виконавчої влади: проблеми правової регламентації системності / І. Степанов // Підприємництво, господарство і право : Щомісячний науково-практичний господарсько-правовий журнал. – 2009. – № 8. – С. 81–84.
13. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Ред. кол. : Ю. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cyelop.com.ua/content/view/919/58/1/12/#14780>.