



Володимир Гошовський,
кандидат юридичних наук,
перший заступник
Голови Державної служби України
з контролю за наркотиками

УДК 342.6

Роль міністерств у системі органів виконавчої влади

Побудова дійсно демократичної, соціально-орієнтованої держави, якою відповідно до положень чинної Конституції проголошена Україна, потребує реформування системи органів виконавчої влади. Одним із ланцюжків, який становить систему органів виконавчої влади є міністерства, на які, відповідно до чинного законодавства, покладені певні завдання та функції, вони наділені певною компетенцією з приводу втілення політики держави в різноманітних сферах суспільно-політичного життя країни, з приводу забезпечення конституційно проголошених прав свобод та законних інтересів осіб, які мешкають на території нашої держави.

Виокремлення та дослідження місця та ролі міністерств, які вони посідають у системі органів виконавчої влади, з'ясування призначення зазначених органів, порядку їх організації, реорганізації та побудови діяльності міністерств дасть можливість зрозуміти в яких напрямках необхідно здійсню-

вати реформування такого органу виконавчої влади як міністерства, адже переоцінити їхню роль у функціонуванні всієї системи виконавчої влади в Україні не можливо.

Важливим фактором у побудові ефективної, дієвої системи органів виконавчої влади в Україні є питання, які пов'язані з організаційно-правовими засадами діяльності міністерств, як складовими системи органів виконавчої влади.

Питанням окресленим у цій науковій статті приділяли та приділяють увагу фахівці різних галузей вітчизняної та зарубіжної науки. Це: В. Б. Авер'янов, С. С. Алексеев, І. П. Голосніченко, Н. А. Железняк, Ю. М. Козлов, А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, О. Ф. Скакун, О. Ю. Янчук та деякі інші науковці.

У цій статті автор ставить перед собою завдання дослідити організаційно-правові засади з удосконалення діяльності міністерств, як складових елементів системи органів виконавчої



влади. Для досягнення цієї мети, авторів необхідно з'ясувати місце, роль та завдання, які покладаються законодавцем на міністерства.

Аналіз чинного законодавства дає підстави відзначити, що на сьогоднішньому етапі побудови системи органів виконавчої влади склалася така система органів виконавчої влади: 1) Кабінет Міністрів України; 2) міністерства; 3) центральні органи виконавчої влади (служби, агентства, інспекції); 4) центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України); 5) Рада міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні (обласні та районні) адміністрації.

За сучасних умов, відзначають певні фахівці, коли шляхи забезпечення прав людини і громадянина пов'язуються передусім з успішним проведенням економічної реформи та гарантування соціальної захищеності населення, ми підтримуємо позицію науковців щодо необхідності застосування невідкладних заходів, спрямованих на зміцнення законності, правопорядку і подолання наслідків масових порушень прав людини, що були в минулому [1, с. 108]. У цьому контексті вирішальною умовою побудови правової держави, вважають інші науковці, є успішне здійснення в Україні державно-правової реформи, головними складовими якої є: реформування правової системи України; реформування державного апарату та системи правового забезпечення його діяльності, тобто системи законодавства, як однієї зі складових правової системи (сукупності всіх правових явищ у їх взаємодії) [2, с. 125].

Основою виконавчої влади є апарат державного управління. Він визначається складною системою спеціальних органів державного управління (за конституційним визначенням – органів виконавчої влади), що пере-

бувають між собою у різноманітних зв'язках та відносинах і виконують основні завдання і функції держави шляхом повсякденної й оперативної управлінської (владно-розпорядчої, адміністративної) діяльності [3, с. 139]. При цьому під терміном «система» (від грецької *systema* – ціле) в загальнофілософському судженні, слід розуміти об'єднання деякого різноманіття в єдине ціле, елементи якого у відношенні до цілого та інших частин займають відповідні їм місця [4, с. 415]. І однією зі складових системи центральних органів виконавчої влади в Україні є міністерства, які відіграють провідну роль у забезпеченні здійснення державної політики у різноманітних сферах політичного та соціально-економічного розвитку держави.

Міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності. Міністр, як член Кабінету Міністрів України, особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів із питань, віднесених до його відання, приймає рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів за поданням державного секретаря міністерства [5, с. 55].

«Ці органи є складовою частиною єдиної системи органів державного управління. Тому для них притаманні насамперед риси, загальні для ланок 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 водночас 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. До компетенції міністерства входить узагальнення практики застосування законодавства з підвідомчих йому питань, організація виконання актів законодавства, здійснення систематичного контролю над їх реалізацією [7, с. 119]. Як зазначає С. С. Алексєєв, свою багатобічну діяльність уряд здійснює через чисельні органи державної адміністрації – міністерства, відомства, комісії і т. ін. Міністерства й інші відомства обростають складним, громіздким і розгалуженим чиновницько-бюрократичним апаратом, створюючи основу механізму держави [8, с. 165]. Виконавча влада належить уряду, який безпосередньо управляє країною. Уряд зазвичай складається з глави уряду (прем'єр-міністра, голови ради або кабінету міністрів, першого міністра, канцлера і так далі), його заступників і членів уряду, які очолюють окремі центральні відомства державного управління (міністерства, департаменти) й іменуються міністрами, секретарями, статс-секретарями [8, с. 164].

Отже, орган виконавчої влади, висновують деякі фахівці, є організаційно самостійним елементом державного апарату (механізму держави), який наділений чітко окресленим обсягом повноважень (компетенцією) відповідно до покладених на нього завдань і функцій, складається зі структурних підрозділів і посад, що обіймають державні службовці, і віднесений Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади. Для кожного органу виконавчої влади характерна насамперед організаційна відокремленість від інших елементів апарату державного управління. Водночас, другою найваж-

ливішою характеристикою є функціональна відокремленість, що характеризує різні аспекти компетенції та фактичної діяльності цих органів. Саме ці ознаки є ключовими при виділенні окремих видів органів виконавчої влади [9, с. 208–209].

В. Б. Авер'янов вважає, що центральними органами виконавчої влади є такі органи, які безпосередньо підпорядковані Кабінету Міністрів України, до яких в першу чергу слід віднести міністерства. Враховуючи неодноразове застосування в Конституції України формули «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», слід визнати, що міністерство є найважливішим видом центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ). І це не випадково, оскільки лише міністр є членом уряду. Що ж являють собою інші центральні органи виконавчої влади, то на це питання в Конституції безпосередньої відповіді немає [9, с. 222–223].

Відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI, 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 [10]. Іншими словами, міністерства здійснюють державне управління у відповідній політичній та соціально-економічній сферах діяльності. З цього приводу у фахівців, як адміністративістів, так і в галузі теорії управління та державного будівництва є певні позиції. Наприклад, І. П. Голосніченко, під державним управлінням, взагалі, розуміє «підзаконну, юридично-владну діяльність, виконавчо-розпорядчого, організуючого характеру, яка здійснюється органами держави і спрямована на організацію

виконання законів, практичне виконання завдань і функцій держави з безпосереднього та оперативного керівництва економікою, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом» [11, с. 12].

Згідно з положеннями, закріпленими в ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI, основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є: 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; 4-1) забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні; 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України.

Міністерство – це орган спеціалізованого управління. Практично в усіх зарубіжних країнах в основі державного управління виступає міністерська система, яка будується, як правило, відповідно до галузевого принципу з тим, щоб охопити найважливіші сфери державного управління й основні напрями суспільного розвитку [12, с. 42–43].

О. Ю. Янчук у своїй праці відзначає, що принципово важливим є положення про те, що провідне місце серед ЦОВВ посідають міністерства, а їх керівники (міністри) входять до складу Кабінету Міністрів і безпосередньо беруть участь у формуванні державної політики в країні. Саме на міністрів покладена особиста відповідаль-

ність за розробку і впровадження програми Кабінету Міністрів з відповідних питань, реалізацію державної політики у певних сферах державного управління. Міністри здійснюють управління в цих сферах, спрямовують та координують діяльність інших органів виконавчої влади з питань, які віднесені до їх компетенції [13, с. 91].

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 й організацією впровадження урядової політики. Однак міністерства не повинні входити до однієї структурної ланки нарівні з іншими ЦОВВ. Адже безпідставно говорити про наявність прямого підпорядкування міністерств уряду, оскільки згідно з Указом Президента від 29 травня 2001 р. № 345 «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» рішення Кабінету Міністрів з певної частини питань неможливо прийняти, якщо відповідний міністр не дає на це згоду. Тобто, інститут підпорядкування між Кабінетом Міністрів і міністерствами як ланками різних рівнів може втрачати юридичний сенс [14, с. 44].

У системі органів виконавчої влади наявні окремі органи, які не можуть бути ліквідовані та назва яких не може бути змінена без унесення відповідних змін до Конституції України, оскільки конкретні назви цих органів – прямо або через згадування їх керівників – зафіксовані в її тексті. Мова йде про Кабінет Міністрів України (статті 113, 114 та інші); Міністерство внутрішніх справ України (п. 22 ст. 85, ч. 5 ст. 107); Міністерство оборони України; Міністерство закордонних справ України (ч. 5 ст. 107) та Міністерство юстиції України (частина третя ст. 131) [13, с. 62].

На сучасному етапі розвитку української державності, відповідно до Указу Президента України № 1085/2010 від № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» в Україні структуру центральних органів виконавчої влади становлять 16 міністерств, а саме Міністерство аграрної політики та продовольства України; Міністерство внутрішніх справ України; Міністерство екології та природних ресурсів України; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України; Міністерство енергетики та вугільної промисловості України; Міністерство закордонних справ України; Міністерство інфраструктури України; Міністерство культури України; Міністерство надзвичайних ситуацій України; Міністерство оборони України; Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України; Міністерство охорони здоров'я України; Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; Міністерство соціальної політики України; Міністерство фінансів України; Міністерство юстиції України [15].

Відповідно до Указу Президента України від 24 грудня 2010 року № 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) Типове положення про міністерство України; 2) Типове положення про центральний орган виконавчої влади України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена Кабінету Міністрів України [16].

У п. 1 Типового положення про міністерство України, затвердженого Указом Президента України від 24 грудня 2010 року № 1199/2010, визначається, 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. Згідно з положеннями, закріпленими в п. 6 Типового положення про міністерство України, затвердженого Указом Президента України від 24 грудня 2010 року № 1199/2010, міністерство здійснює свої повноваження безпосередньо та через свої територіальні органи в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення та міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи (у разі їхнього утворення).

Що стосується міністерств та їхніх територіальних органів, які є складовими системи органів виконавчої влади в Україні, то слід відзначити, що, згідно з положеннями пунктів 7, 8 ч. 2 ст. 8 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI, міністр як керівник міністерства, серед іншого, вносить Кабінету Міністрів України подання про утворення в межах граничної чисельності державних службовців та працівників апарату міністерства і коштів, передбачених на утримання міністерства, ліквідацію, реорганізацію територіальних органів міністерства як юридичних осіб публічного права, затверджує положення про них; затверджує структуру апарату міністерства і його територіальних органів. Згідно ж із ч. 3 ст. 3 зазначеного Закону, затвердження Положення про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади покладається на Президента України [10].

Підсумовуючи вищевикладене, певні наукові доробки та використовуючи власний досвід стосовно місця, ролі міністерств у системі органів виконав-

чої влади хотілось би зробити певні висновки.

1. Відповідно до Конституції України та чинного законодавства міністерства, як орган виконавчої влади є центральним органом виконавчої влади в Україні та входить до системи органів виконавчої влади на які покладаються завдання: 1) забезпечення формування державної політики; 2) реалізації державної політики в одній чи декількох (адміністративно-політичній, економічній, соціально-культурній та інших) сферах, з метою забезпечення прав свобод та законних інтересів юридичних та фізичних осіб гарантованих Основним Законом України.

2. Означені чинним законодавством завдання міністерств, як центральних органів виконавчої влади, зумовлює певну підпорядкованість та відповідальність цих органів перед вищестоящим, тобто Кабінетом Міністрів України, органом.

3. Міністерство, для виконання покладених на нього певних задач, наділено чітко визначеною компетенцією та певними повноваженнями представляти інтереси держави, має конкретно визначену організаційну структуру та територіальний масштаб діяльності, який поширюється на всю територію держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Задирако П.* Человек, право и государство: история и современность / П. Задирако, В. Туманов // Юридический вестник. – 1997. – № 3. – С. 106–109.
2. *Теорія держави і права* : [навч. посіб.] / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков, В. П. Пастухов, В. О. Сумін, О. Д. Тихомиров. – К. : Юрінформ, 1995. – 185 с.
3. *Державне управління: теорія і практика* / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
4. *Философский энциклопедический словарь*. – М., 1998. – 576 с.
5. *Железняк Н. А.* Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н. А. Железняк. – К., 2004. – 253 с.
6. *Советское административное право: Управление в области административно-политической деятельности* / Ю. М. Козлов, Б. М. Лазарев, А. Е. Лунев, М. И. Пискотин, А. В. Серегин; руковод. авт. кол. А. Е. Лунев. – М. : Юрид. лит., 1979. – 344 с.
7. *Скаун О. Ф.* Теорія держави і права / О. Ф. Скаун : [підруч.] / пер. з рос. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
8. *Теория государства и права* : [учеб. для вузов]. – [изд. 2-е] / под общ. ред. С. С. Алексеева. – М. : Норма-Инфра, 2000. – 594 с.
9. *Адміністративне право України. Академічний курс* : [підруч.] : у 2 т. : Т. 1. Загальна частина / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
10. *Про центральні органи виконавчої влади* : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI // Офіційний вісник України від 18.04.2011. – 2011 р. – № 27. – С. 20. – Ст. 1123.
11. *Голосніченко І. П.* Адміністративне право України (основні категорії і поняття) / І. П. Голосніченко. – Ірпінь, УФЕУ. – 1998. – 108 с.
12. *Административное право зарубежных стран* / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. – Москва : Спарк, 2003. – 464 с.
13. *Янчук О. Ю.* Організаційно-правові питання удосконалення діяльності органів виконавчої влади в контексті адміністративної реформи : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. Ю. Янчук. – Ірпінь, 2005. – 234 с.

14. *Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції* : зб наук. праць / за матер. наук.-практ. конф. (м. Київ, 14–15 лютого 2003 року). – К. : ООО «АДЕФ-Україна», 2003. – 320 с.

15. *Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади* : Указ Президента України від 9 грудня 2010 року, 9 грудня 2010 року // Офіційний вісник України від 17.12.2010. – 2010 р. – № 94. – С. 15. – Ст. 3334.

16. *Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади* : Указ Президента України від 24 грудня 2010 року № 1199/2010 // Офіційний вісник України від 04.01.2011. – 2010 р. – № 100. – С. 16. – Ст. 3545.

Гошовський В. С. Роль міністерств у системі органів виконавчої влади

У науковій статті аналізуються поняття, місце, роль та організаційно-правові засади діяльності міністерств як однієї зі складових системи органів виконавчої влади в Україні.

Ключові слова: виконавча влада, система органів виконавчої влади, міністерства, центральні органи виконавчої влади.

Гошовский В. С. Роль министерств в системе органов исполнительной власти

В научной статье анализируются место, роль и организационно-правовые принципы деятельности министерств как одной из составляющих системы органов исполнительной власти в Украине.

Ключевые слова: исполнительная власть, система органов исполнительной власти, министерства, центральные органы исполнительной власти.

Goshovskyi V. A role of ministries is in the system of executive bodies

In the scientific article concepts, place, role, are analysed and organizationally are legal principles of activity of ministries, as one of constituents of the system of executive bodies in Ukraine.

Key words: executive power, system of executive, ministry bodies, central executive bodies.