

15. Фіночко Ф.Д. Виникнення засад адміністративного права: від поліцейського до адміністративного права // Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юридична думка, 2007. – 592 с.
16. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. Том 1. История. Наука. Предмет. Нормы / Ю.Н. Стариков. – М.: Норма, 2002. – 728 с.
17. Елистратов А.И. Административное право: лекции / А.И. Елистратов. – М.: Тип. Т-ва И.Д. Сытина, 1911. – 235 с.
18. Елистратов А.И. Вопросы административного права / А.И. Елистратов. – М.: Т-во Тип. А.И. Мамонтова, 1916. – 193 с.

УДК 342.6: 351.82

## **ОПТИМІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМОК УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Комзюк А.Т., д.ю.н., професор

*Навчально-науковий інститут права та масових комунікацій  
Харківського національного університету внутрішніх справ*

Здійснено аналіз стану та шляхів оптимізації системи органів державної влади як напрямку удосконалення державного управління, зокрема, з функціональної оптимізації Кабінету Міністрів України як вищого органу у системі органів виконавчої влади, а також деяких заходів, що супроводжують реалізацію Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».

*Ключові слова: оптимізація, органи державної влади, державне управління.*

Комзюк А.Т. ОПТИМИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ КАК ПРИОРИТЕТНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ / Учебно-научный институт права и массовых коммуникаций Харьковского национального университета внутренних дел, Украина

Проведен анализ состояния и путей оптимизации системы органов государственной власти как направления усовершенствования государственного управления, в частности, по функциональной оптимизации Кабинета Министров Украины как вышестоящего органа в системе органов исполнительной власти, а также некоторых мер, которые сопровождают реализацию Указа Президента Украины «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти».

*Ключевые слова: оптимизация, органы государственной власти, государственное управление.*

Komzyuk A.T. OPTIMIZATION OF THE SYSTEM ORGAN EXECUTIVE AUTHORITIES AS PRIORITY DIRECTION OF THE IMPROVEMENT OF STATE MANAGEMENT / Educational-scientific institute of right and mass communications Har'kov national university of the internal deals, Ukraine

The assaying of a status and trajectories of optimization of bodies of state power as directions of betterment of public administration, in particular, on the functional optimization of Cabinet council of Ukraine as higher body in system of enforcement authorities, and also some standards which one track with implementation of the Presidential decree of Ukraine «About optimization of system of central enforcement authorities» is made.

*Key words: optimization, bodies of state power, state controls.*

Проблема удосконалення системи суб'єктів державного управління в Україні набула актуальних ознак ще з часів становлення сучасної незалежної держави. Застарілий апарат державного управління майже республіканського зразка минулого століття, орієнтований на абсолютне підпорядкування союзним органам управління, за останні двадцять років так і не було доведено до рівня кращих світових зразків. До того ж, і загальна світова економічна та фінансова кризи, що зачепили й Україну, примусили до негайного пошуку шляхів забезпечення та стабілізації держави, в тому числі й у напрямку удосконалення державного управління.

У широкому розумінні під державним управлінням розуміють управління суспільними

групами, організаціями та інститутами, що мають відношення до законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, але серед яких найбільш важливе місце займає саме виконавча влада. Система державного управління у вузькому чи власному розумінні включає уряд, центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації. Так, відповідно до ст.113 Конституції України [1] вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, відповідальний перед Президентом України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України. Кабінету Міністрів України підпорядковані міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві (обласні та міські) державні адміністрації.

Варто зазначити, що необхідність побудови досконалої управлінської системи, а в подальшому – й оптимізації органів державної влади – свого часу була переконливо обґрунтована В.Б. Авер'яновим [2]. І таке завдання сьогодні все ще потребує свого вирішення. Цьому надзвичайно важливому науковому напрямку реформування органів державної влади присвячено низку наукових праць. Разом із тим певне коло питань, пов'язаних з останніми змінами в структурі органів виконавчої влади в Україні, так і не отримали належного наукового висвітлення. Тому метою статті є аналіз стану та шляхів оптимізації органів виконавчої влади як напрямку удосконалення державного управління.

На нашу думку, потреба в удосконаленні системи органів державного управління є неодмінним, супровідним елементом самого існування органів державної влади, оскільки цього вимагає процес демократизації України. Можна згадати, що певними шляхами удосконалення в рамках проведення адміністративної реформи вважалося становлення нового типу взаємовідносин виконавчої влади, упорядкування адміністративних послуг, перейняття європейського досвіду регулювання адміністративних процедур, реальне забезпечення захисту прав громадян у сфері виконавчої влади тощо.

Але, наприклад, щодо оптимізації органів державної влади вже у 2002 році мова йшла не тільки про те, що системний розгляд управлінських об'єктів завжди передбачає пошук і визначення можливостей та напрямів їх подальшого розвитку й оптимізації, але й що спеціальний науковий аналіз проблем функціонування суб'єктів адміністративної юрисдикції в Україні дав змогу дослідникам зробити висновок про недоцільність механічного збільшення чи зменшення системи цих суб'єктів. Її оптимізація передбачає формування системи на основі функціонального та міжгалузевого принципів (це стосується спеціалізованих органів), при цьому галузевий принцип має використовуватися для формування внутрішньоструктурних підрозділів. Серед основних тенденцій розвитку системи суб'єктів адміністративної юрисдикції в Україні можна виділити: зміну загальних її розмірів (оптимальна мінімізація суб'єктів); усунення дублювання в процесі діяльності; обмеження кола суб'єктів, уповноважених застосовувати найбільш «репресивні» заходи адміністративного стягнення, тощо [2, с. 20, 624-625]. Тобто, насамперед йшлося про такий механізм означеної оптимізації, як недоцільність механічного збільшення чи зменшення системи суб'єктів та формування системи на основі функціонального та міжгалузевого принципів.

На нашу думку, такий підхід є дещо обмежувальним, тому що оптимізація обмежувалась тільки зміною загальних розмірів суб'єктів адміністративної юрисдикції, що полягала в їх мінімізації. А міжгалузевий принцип формування системи, до речі, так більше ніде і не згаданий, фактично було зведено до територіально-галузевого принципу [2, 593].

Як відомо, створення будь-якого державного органу відбувається виключно під функції, у яких є потреба в державі. Тому при аналізі тієї чи іншої державної структури з огляду на заплановану її оптимізацію (реформування) треба виходити зі сталості існування державного органу, що відображає постійну необхідність у цьому органі та його важливість, а також наявності для нього тих чи інших функцій тепер вже в реаліях сучасного часу. При цьому цілком логічна відсутність якихось функцій впливає на потребу в існуванні й самого державного органу.

Тут можна також нагадати, що при значній кількості функцій органу вони можуть групуватись за певними ознаками, відповідно до чого та до чинної практики в державному органі за ієрархічним підпорядкуванням створюють департаменти, управління, відділи тощо.

Так, наприклад, Кабінет Міністрів України відповідно до ст.116 Конституції України [1]

забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; 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; розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону; 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; здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.

Разом із тим діяльність Кабінету Міністрів України детально регламентується Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 р. № 2591-VI [3]. І частина 2 ст.1 цього Закону прямо визначає, що 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, тобто, законодавчо закріплюється структурна ланка «Кабінет Міністрів України – міністерства – інші центральні органи виконавчої влади».

Але простий аналіз відповідності перелічених вище завдань Кабінету Міністрів України, передбачених ст.116 Конституції України [1], та «основних» завдань того ж самого Кабінету Міністрів України, закріплених ст.2 згаданого Закону [3], свідчить про наявні прогалини. Зокрема, до ч.2 ст.2 Закону [3] фактично додане завдання-функція «створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості»; до ч.3 ст.2 цього Закону – додане забезпечення «бюджетної політики» та ін.; до ч.4 ст.2 Закону – розроблення і виконання загальнодержавних програм «охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм»; до ч.5 ст.2 Закону включене відсутнє в Конституції України завдання-функція – «забезпечення державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави».

Разом із тим з цього переліку із Закону зникло таке конституційно визначене завдання-функція Кабінету Міністрів України, як розробка проекту Закону про Державний бюджет України і забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подання Верховній Раді України звіту про його виконання, яке є в ст.116 Конституції України. Аналогічно, до ч.7 ст.2 Закону включено «забезпечення заходів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій», відсутнє в ч.7 ст.116 Конституції; в ч.10 ст.2 Закону замість «здійснює інші повноваження», як передбачено в Конституції України, йдеться про «виконання інших функцій».

Але, як відомо, «функції» та «повноваження» не є синонімічними, повноваження – це право, надане кому-небудь для здійснення чогось, права, надані особі або підприємству органами влади; функції – це робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось [4, с. 1000, 1552]. Тобто, по-перше, на нашу думку, неприпустимою є заміна конституційно визначеного права Кабінету Міністрів України на його діяльність або навіть обов'язок. По-друге, як відомо [5], бюджетна політика, так само як податкова, інвестиційна, соціальна та митна, є складовою фінансової політики держави, і далеко не рівнозначна їй. По-третє, у свою чергу, структурно-галузєва політика є складовою економічної політики держави [6, 120]. По-четверте, при відтворенні в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» конституційних норм потребує на повернення раніше зазначена теза про розробку проекту Закону про Державний бюджет України та звітування.

До речі, як не дивно, але колишній Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 16.05.2008 р. № 279-VI взагалі не містив дублювання конституційного завдання-функції щодо

здійснення інших повноважень, визначених Конституцією та законами України, актами Президента України. Аналогічні зауваження за цією та іншими позиціями можна висунути й до попереднього Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 21.12.2006 р. № 514-V.

Звідси, виходячи з наведеного нами стислого аналізу функцій Кабінету Міністрів України, які, як встановлено, у сукупності відповідають його призначенню як вищого органу в системі органів виконавчої влади, у цілому можна говорити про деяку функціональну (але поки ще не структурну) оптимізацію Уряду. Щодо структурної оптимізації міністерств, то деякі слушні думки щодо цього наведені в Плані модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування [7].

У найзагальнішому вигляді можна навести деякі міркування й стосовно інших державних органів в системі виконавчої влади України.

Так, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади України здійснюють керівництво дорученими сферами суспільного життя, несуть відповідальність за їх розвиток і в межах своїх повноважень видають акти, організують і контролюють їх виконання.

Місцеві державні адміністрації на відповідних територіях відповідно до ст.119 Конституції України забезпечують: виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; самоврядування; реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Згідно з «Планом модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування», розробленим Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу у 2010 році [7, 14], недоліками спроб попереднього упорядкування системи органів влади визнаються низький рівень впорядкованості конгломерату органів виконавчої влади, що пов'язують з різноманітним наявним організаційно-функціональним статусом органів влади; відсутністю чіткого зв'язку між закріпленням функціоналом органу та його назвою і статусом у системі центральних органів виконавчої влади; слабкою підтримкою ефективної відомчої координації і контролю через неадекватний розподіл функціоналу між органами; слабким статусом міністрів як політично відповідальних осіб, що не в останню чергу визначається наявністю розвиненого інституту «віце-прем'єрства», значною кількістю органів – не міністерств, напряму підзвітних Кабінету Міністрів України, розповсюдженими політичними призначеннями на керівні посади, які належать до сфери професійної державної служби.

Відповідно, висувались пропозиції щодо упорядкування системи центральних органів виконавчої влади через її реконструкцію і приведення до трирівневої схеми: Кабінет Міністрів України (перший рівень); міністерства України; національні комісії з регулювання (другий рівень); державні служби, державні інспекції та державні агентства (третій рівень).

З метою удосконалення державного управління доцільними визнавалися такі напрямки оптимізації:

- упорядкування системи органів виконавчої влади;
- раціональне поєднання функцій;
- уніфікація найменувань органів виконавчої влади, що дозволяє обмежити кількість найменувань, що використовуються для позначення типів органів у системі виконавчої влади;
- ліквідація органів, які не виконують функцій адміністративного характеру;

– упорядкування системи підзвітності та підконтрольності [7, 14-18].

Наприкінці 2010 року 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 Президентом України було видано Указ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» за № 1085/2010 [8]. Відповідно до нього було створено 16 міністерств, а також низку служб, агентств, інспекцій, інших центральних органів виконавчої влади, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. До останніх, наприклад, віднесено Антимонопольний комітет України та ін. Наразі новостворена система проходить свою апробацію, і робити висновки про її досконалість чи недосконалість ще не час. Хоча доцільність деяких нововведень викликала сумніви вже відразу після видання Указу (наприклад, відповідність запроваджених змін чинному законодавству України).

При цьому особливе місце в процесі оптимізації системи державних органів надається нормативно-правовому забезпеченню шляхом прийняття Закону України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», постанови Кабінету Міністрів України «Про систему центральних органів виконавчої влади України»; постанов Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України», «Про затвердження типового регламенту взаємодії між центральними органами виконавчої влади, типових регламентів міністерства, державної служби, державної інспекції і державного агентства», «Про затвердження типових вимог до формування положень про міністерство, державну службу, державну інспекцію і державне агентство», «Про утворення Комісії з реалізації реформи системи центральних органів виконавчої влади України» та ін.

Варто звернути увагу на той факт, що зроблені кроки з реформування органів виконавчої влади поки що торкнулися тільки їх центральної ланки. На місцях виконавча влада продовжує здійснюватися місцевими державними адміністраціями, оптимізація системи та правового статусу яких ще попереду.

Підсумовуючи, зазначимо, що оптимізація органів виконавчої влади цілком обґрунтовано може розглядатись як один із напрямків удосконалення системи державного управління. А її започаткування наприкінці 2010 року та подальша пролонгація, як можна сподіватись, приведе до очікуваних позитивних державних перетворень.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
3. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07.10.2010 р. № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
5. Составляющие финансовой политики государства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.finansistio.ru/finansy/sostavlyayuschie\\_finansovoj\\_politiki\\_gosudarstva](http://www.finansistio.ru/finansy/sostavlyayuschie_finansovoj_politiki_gosudarstva).
6. Адміністративне право України: основні поняття: навчальний посібник / за заг. ред. доктора юридичних наук, професора І.П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2005. – 232 с.
7. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневський (кер. авт. колективу), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін.; за заг. ред. Т. Мотренка]. – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 396 с.
8. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.