

УДК 342.9

Ю. І. БІЛОУС

## ПРОБЛЕМИ РЕОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЛІКВІДАЦІЇ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

*Здійснено аналіз законодавства України та наукових досліджень реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади. Визначено проблемні питання, що виникають в процесі такої реорганізації і ліквідації.*

**Ключові слова:** реорганізація, ліквідація, утворення органів центральної влади, здійснення державних функцій.

### **Билоус Ю. И. Проблемы реорганизации и ликвидации центральных органов исполнительной власти в Украине**

*Осуществлен анализ законодательства Украины и научных исследований реорганизации и ликвидации центральных органов исполнительной власти. Указано на проблемы, которые возникают в процессе такой реорганизации и ликвидации.*

**Ключевые слова:** реорганизация, ликвидация, создание органов центральной власти, осуществление государственных функций.

### **Bilous Yrii. Problems of reorganization and liquidation of central executive bodies in Ukraine**

*The analysis of legislation of Ukraine and scientific researches of reorganization and liquidation of central executive bodies is carried out in the article. It is indicated on problems that arise up in the process of such reorganization and liquidation. Clear system of executive bodies is*

*not prescribed in Constitution of Ukraine. Although this feature is inherent to the constitutions of other countries. Obviously, it is related to the necessity of providing flexibility at creation, reorganization or liquidation of executive bodies. In fact such changes will require changes in Constitution, that is not always simply.*

**Key words:** *reorganization, liquidation, the creation of the central government, the implementation of state functions.*

Реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади наразі приділяється багато уваги. На жаль, маємо констатувати, що при створенні та реорганізації таких органів відбувається дублювання їх повноважень і як наслідок маємо проблеми із функціонуванням всієї вертикалі органів виконавчої влади та наданням адміністративних послуг в нашій державі.

Проблематика реорганізації і ліквідації центральних органів виконавчої влади висвітлена в працях П. Повара, Л. Белкіна, В. Авер'янова, В. Тимошука, Я. Гонцяжа, Н.Гнидюк та інші. В своїх працях науковці вказують на актуальність даної проблематики і розкривають її шляхом аналізу існуючого законодавства і судових рішень. Залишеним без належної уваги вбачається аспект можливих практичних наслідків видозміни центральних органів виконавчої влади шляхом реорганізації або ліквідації.

Чіткої системи органів виконавчої влади у Конституції України не виписано. Хоча ця особливість притаманна і конституціям інших держав. Очевидно, це пов'язано з необхідністю забезпечити гнучкість при створенні, реорганізації чи ліквідації органів виконавчої влади, адже у іншому випадку будь-яка така зміна буде вимагати змін до конституції, що далеко не завжди просто<sup>1</sup>.

Органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються або ліквідується Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) за поданням Прем'єр-міністра України. Пропозиція щодо утворення, реоргані-

зації або ліквідації органу виконавчої влади вноситься Прем'єр-міністрові України членом Кабінету Міністрів України з урахуванням пріоритетів діяльності Кабінету Міністрів України, необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади і недопущення дублювання їх повноважень<sup>2</sup>.

Наразі, Кабінет Міністрів України досить відчутно використовує свої повноваження, зокрема в постанові «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» (далі – ЦОВВ), зокрема в актах Президента України та КМУ, присвячених утворенню та припиненню ЦОВВ, терміну «правонаступництво» та похідним від нього термінам, а також пов'язаному з ним терміну «реорганізація» надаються інші, особливі значення, на противагу їхньому розумінню в науках цивільного права та господарського права щодо юридичних осіб приватного права та суб'єктів господарювання, відповідно. Публічно-правова природа відносин, що складають предмет регулювання згаданих правових актів, визначає і основний зміст вживаних у цих актах понять правонаступництва та реорганізації ЦОВВ<sup>3</sup>.

Варто зазначити, що межі повноважень Президента України реорганізовувати центральні органи виконавчої влади були предметом розгляду Конституційного Суду України (далі – КСУ). У рішенні від 28.01.2003 р. № 2-рп/2003 КСУ констатував, що Президент України вважає, що відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України він має право реорганізовувати за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. При цьому не передбачено будь-яких обмежень щодо здійснення цих повноважень.

КСУ з необмеженістю повноважень Президента України у цьому питанні не погодився, але вичерпної відповіді не надав. Так, у резолютивній частині рішення КСУ дійшов висновку, що положення п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України в аспекті конституційного подання необхідно розуміти так, що при здійсненні повноважень щодо реорганізації міністерств та інших центральних органів виконавчої

влади Президент України за поданням Прем'єр-міністра України, діючи в межах коштів на утримання органів виконавчої влади, може реорганізувати передбачені Конституцією України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, не змінюючи назви цих органів та їх основного цільового призначення, що впливає з назви. Що стосується інших, крім передбачених Конституцією України, ЦОВВ, то КСУ до жодних висновків не прийшов.

Як вказано у рішенні Конституційного Суду України у справі про повноваження Президента України реорганізувати центральні органи виконавчої влади від 28.01.2003 р. №2-рп/2003 (далі – рішення КСУ від 28.01.2003 р.), здійснюючи повноваження, встановлені п.15 ч.1 ст. 106 Конституцією України, «Президент України повинен дотримуватися встановлених зазначеною нормою порядку та умов їх реалізації, а саме – за поданням Прем'єр – міністра України та діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади. Інших застережень щодо повноважень Президента України п. 15 ч.1 ст. 106 Конституції України не мають».

Разом з тим, конституційно-правовий статус окремих міністерств та ЦОВВ зі спеціальним статусом, назви яких прямо чи опосередковано встановлені Конституцією України – визначає зміст зазначених повноважень Президента України щодо їх реорганізації. Такі особливості знайшли своє відображення у згаданому рішенні КСУ від 28.01.2003 р. У мотивувальній частині рішення КСУ зазначив, що зафіксувавши назви окремих міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Конституція України тим самим передбачила їх певну стабільність функціонування. В разі реорганізації таких органів не можуть бути змінені їх назва та основне цільове призначення, що впливає з назви, оскільки це може призвести до змін конституційно визначеного механізму здійснення державної влади її окремими органами або вплинути на обсяг конституційних повноважень цих органів, зокрема на повноваження Верховної Ради

України щодо надання згоди на призначення та звільнення встановлених Основним Законом України посадових осіб. Таким чином, КСУ вирішив, що положення п. 15 ч.1 ст. 106 Конституції України в аспекті конституційного подання треба розуміти так, що при здійсненні повноважень щодо реорганізації міністерств та інших ЦОВВ Президент України за поданням Прем'єр міністра України, діючи в межах коштів на утримання органів виконавчої влади, може реорганізувати міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, не змінюючи зазначеної в Конституції України назви цих органів та їх основного функціонального призначення, що випливає з назви<sup>4</sup>. Слід зауважити, що у зазначеному рішенні КСУ не згадуються можливі способи реорганізації, за яких не змінюються зазначені два елементи правового статусу ЦОВВ – назва та основне цільове призначення, що випливає з назви.

Визначені у рішенні КСУ гарантії існування та стабільності функціонування міністерств та ЦОВВ зі спеціальним статусом, назви яких встановлені Конституцією України, зумовлюють також зміст повноважень Президента України щодо їх ліквідації. Такі ЦОВВ не можуть бути ліквідовані без внесення змін до Конституції України<sup>5</sup>.

Загальні норми щодо реорганізації та ліквідації міністерств та інших ЦОВВ викладені у ст.5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. та у прийнятому відповідно до зазначеної статті Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженому Постановою КМУ України від 20.10.2011 р. №1074 (далі – Порядок)<sup>6</sup>. Як зазначається у ч.4 ст. 24 Закону про ЦОВВ, положення цього Закону поширюються на Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, інші утворені Кабінетом Міністрів України центральні органи

виконавчої влади зі спеціальним статусом, крім випадків, коли Конституцією та законами України визначені інші особливості організації та порядку їх діяльності.

Наведена норма також визначає і сферу застосування положень ст. 5 Закону, що регламентує питання утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших ЦОВВ. У розвиток законодавчих положень у абз. 2 п. 1 Порядку встановлено, що дія цього Порядку поширюється на ЦОВВ зі спеціальним статусом та їх територіальні органи, крім випадків, коли Конституцією та законами України, актами Президента України визначені інші особливості порядку їх утворення, реорганізації або ліквідації<sup>7</sup>.

Передумовою прийняття рішення Президента України про реорганізацію або ліквідацію ЦОВВ є проходження стадії підготовки рішення, яка включає в себе дії уповноважених суб'єктів (посадових осіб) щодо підготовки, складання, оформлення необхідних документів, їх розгляду та внесення за правилами підпорядкування відповідному суб'єкту для здійснення визначених законодавством дій та/або прийняття рішення<sup>8</sup>.

Разом із тим, важливим кроком до легітимізації системи центральних органів виконавчої влади в Україні стало прийняття ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади». Фактично, цей закон наразі увів у правове поле все підзаконне (за допомогою Указів Президента України) регулювання структури ЦОВВ в Україні<sup>9</sup>.

У преамбулі до закону зазначається, що цей Закон визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України. Зокрема, у ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади» підтверджена запроваджена Указом № 1085/2010 схема (структура) ЦОВВ, у якій виділені міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, останні можуть бути створені у формі служб, агентств, інспекцій, і їх діяльність спрямовується та координується КМУ через відповідні міністерства згідно із законо-

давством, або можуть мати спеціальний статус. ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади» передбачає такі положення:

– 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 (ч. 1 ст. 2);

– міністерства, інші ЦОВВ у своїй діяльності керуються Конституцією України, цим та іншими законами України, актами та дорученнями Президента України, щорічним посланням Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, актами КМУ, іншими актами законодавства України (ч. 1 ст. 3);

– міністерства та інші ЦОВВ є юридичними особами публічного права (ч. 1 ст. 3);

– міністерства та інші ЦОВВ утворюються, реорганізуються та ліквідуються Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України (ч. 1 ст. 5);

– міністерство у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів КМУ видає накази, які підписує міністр.

Накази міністерства, видані в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади АРК, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами. Накази міністерства нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Накази міністерства, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються

з урахуванням вимог ЗУ «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Накази міністерства, які є нормативно-правовими актами, після включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів публікуються державною мовою в офіційних друкованих виданнях. Всі накази міністерства оприлюднюються державною мовою на офіційному сайті міністерства. Накази міністерства, які є нормативно-правовими актами і пройшли державну реєстрацію, набирають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня офіційного опублікування. Накази міністерства або їх окремі частини можуть бути оскаржені фізичними та юридичними особами до адміністративного суду в порядку, встановленому законом<sup>10</sup>.

Накази міністерства можуть бути скасовані КМУ повністю чи в окремій частині. Скасування наказу міністерства КМУ має наслідком припинення вчинення будь-якими органами, особами дій, спрямованих на виконання скасованого наказу міністерства, здійснення повноважень, визначених цим наказом (чч. 1-10 ст. 15)<sup>11</sup>.

Оскільки головною метою утворення та призначенням ЦОВВ є здійснення державних функцій та реалізація владних повноважень, то визначальним у правовій регламентації процесів утворення та припинення ЦОВВ є розподіл та встановлення функцій і повноважень ЦОВВ. Зокрема, необхідність забезпечення здійснення повноважень органів державної влади та безперервності їх реалізації пояснює визначення ліквідації, як форми припинення ЦОВВ, що може поєднуватися з передачею повноважень та функцій ЦОВВ, що ліквідується, до інших органів виконавчої влади, визначених відповідним актом Президента України. Саме тому, важливим вбачається ретельне відслідковування діяльності ЦОВВ задля запобігання ситуацій, коли після ліквідації чи реорганізації відповідного органу залишаться прогалини в раніше злагодженій системі.



Проблеми після реорганізації або ліквідації ЦОВВ можуть виникнути з різних причин. По-перше, новим органом (або вже існуючим) повинні чітко виконуватися ті завдання і функції, які були покладені на орган, який реорганізовується чи ліквідується, якщо вони ще є актуальними. По-друге необхідно пам'ятати про ті права і обов'язки, які мав ЦОВВ, як юридична особа приватного права.

Отже, зміни у структурі центральних органів виконавчої влади часто носять непослідовний, певною мірою хаотичний характер, не спираються на доктринальні та концептуальні напрацювання. Прослідковується відсутність комплексності в регулюванні питань будови центральних органів виконавчої влади. Це б мало сприяти динамічності і швидкості в регулюванні але на практиці таке закріплення часто приводить до поспішних і законодавчо недосконалих змін в системі таких органів. Вказана проблема в перспективі тільки поглиблює бюрократизм замість того, щоб з ним боротися. Так, значним є пониження рівня компетенції службовців, оскільки хорошим спеціалістам не вигідно працювати в таких неоднозначних умовах, як наслідок втрачаються позитивні напрацювання попередників. В таких умовах не доводиться очікувати підвищення якості і продуктивності роботи державного апарату, тим паче на основі принципу законності.

Одним із головних негативних факторів на шляху перетворення України в сучасну, стабільну правову державу є відставання процесу реформування органів виконавчої влади від змін в суспільному житті держави, нових економічних і політичних відносин. Впливає на ефективність управління і те, що система центральних органів виконавчої влади знаходиться в процесі реформації і донині. Динамічність суспільних відносин не дозволяє нинішній системі виконавчої влади в повній мірі реалізувати свою функцію ефективного управління державою без завершення реформ. Перш за все це стосується окреслення завдань і відповідальності різних управлінських елементів та тіньових дій державного апарату. Часто спостерігається недооцінка

нових інструментів планування діяльності, під час прийняття управлінських рішень використовуються механізми, котрі не є правовими. Значною проблемою є нераціональне використання коштів.

Важливо зазначити, що залишається не вирішеним питання структурно – функціональної характеристики центральних органів виконавчої влади. На першому місці залишається проблема розмежування повноважень у системі даних органів. Як наслідок, обмежується можливість системи центральних органів виконавчої влади виконувати функцію управління державою.

**1.** Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – С. 141. **2.** Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова КМУ від 10 вересня 2014р. № 442 // Урядовий кур'єр. 2014. – № 169. – 16 вересня. **3.** Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших органів виконавчої влади : Постанова КМУ від 20 жовтня 2011р. № 1074 // Урядовий кур'єр. 2011. – № 201. – 29 жовтня. **4.** Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України (справа про повноваження Президента України реорганізувати центральні органи виконавчої влади) від 28.01.2003 р. №2-рп/2003 // Вісник Конституційного суду України. – 2003. – № 1. – Ст. 20. **5.** Повар П. О. Підстави та форми припинення центральних органів виконавчої влади / П. О. Повар // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 2012. – № 90. – С.76-77. **6.** Порядок здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затверджений постановою КМУ України від 20.10.2011 р. № 1074 // Урядовий кур'єр. – 2011. – №201. **7.** Там само. **8.** Повар П. О.

Цит. праця. – С.76-77. **9.** *Белкін Л. М.* Проблеми становлення системи центральних органів виконавчої влади України [Електронний ресурс] / Л.М.Белкін // Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток». – 2013. – №7. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua>. **10.** *Повар П. О.* правонаступництво при утворенні та припиненні центральних органів виконавчої влади / П. О. Повар // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. – №3. – С. 174-182. **11.** *Повар П. О.* Підстави та форми припинення центральних органів виконавчої влади. – С. 75-78.

### ***Bilous Yrii. Problems of reorganization and liquidation of central executive bodies in Ukraine***

The analysis of legislation of Ukraine and scientific researches of reorganization and liquidation of central executive bodies is carried out in the article. It is indicated on problems that arise up in the process of such reorganization and liquidation. Clear system of executive bodies is not prescribed in Constitution of Ukraine. Although this feature is inherent to the constitutions of other countries. Obviously, it is related to the necessity of providing flexibility at creation, reorganization or liquidation of executive bodies. In fact such changes will require changes in Constitution, that is not always simply.

One of the main negative factors in the transformation of Ukraine into a modern, stable rule of law country is lagging behind the reform process of the executive branch of the changes in the social life of the state, new economic and political relations. It is a fact that the system of central executive authorities is in the process of the reformation to the present day. Dynamic social relations does not allow the current executive branch fully realize its function without effective governance reforms completion. First of all it concerns outline the tasks and responsibilities of the various elements of management and shady actions of government. Often there is an underestimation of new planning tools.

A major problem is the inefficient use of funds. Changes in the structure of the central authorities were often inconsistent, to some extent chaotic, not based on doctrinal and conceptual developments. The lack of complexity in the regulation of the structure of central authorities is obvious. This would contribute to speed of regulation but in practice this often leads to consolidation hasty and imperfect legislative changes in the system of organs. This problem will only lead to the bureaucracy rather than to fighting it.

Also, there is a significant decrease in the level of competence of employees, as good professionals do not want to work in such ambiguous terms. In such circumstances, it is not expected to improve the quality and performance of the state apparatus, especially on the basis of the principle of legality.

**Key words:** reorganization, liquidation, the creation of the central government, the implementation of state functions.