

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2025.58.330997>

УДК 342.9

О. І. Миколенко, докт. юрид. наук, професор, завідувач кафедри
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра адміністративного та господарського права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна
e-mail: O.Mykolenko@onu.edu.ua
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-9755-9454>

В. С. Рудов, здобувач третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра адміністративного та господарського права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна
e-mail: vladyslavrudov16@yahoo.com

ХАОТИЧНІСТЬ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ В НІЙ ЗАСАД КОНЦЕПЦІЇ РЕФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

В статті розкрито особливості хаотичного розвитку системи центральних органів виконавчої влади, а також визначено рівень реалізації засад Концепції реформи адміністративного права України в сфері функціонування центральних органів виконавчої влади. Наголошено, що будь-яке реформування повинне враховувати потреби практики та супроводжуватись інноваційними ідеями. Не є виключенням у цьому сенсі і реформа органів виконавчої влади. Обґрунтовано висновок, що започатковані в Концепції реформи адміністративного права засади вдосконалення системи центральних органів виконавчої влади в переважній більшості були реалізовані в національному адміністративному законодавстві, втім хаотичність та незавершеність перетворень, які свого часу були започатковані в нашій країні та впроваджуються і сьогодні в реальне життя, свідчать про існування у сфері функціонування центральних органів виконавчої влади ще достатньо великої кількості невирішених проблем.

Ключові слова: реформа адміністративного права, Концепція реформи адміністративного права, виконавча влада, органи виконавчої влади, центральні органи виконавчої влади, функціонування центральних органів виконавчої влади.

Постановка проблеми. Центральні органи виконавчої влади не є статичною системою, яка всередині має незмінний набір елементів (мова йде про суб'єктів публічного управління) та режим взаємовідносин між ними (мова йде про форми співпраці та розподіл компетенції між відповідними суб'єктами). Навпаки, ця система є динамічною, адже постійно змінюється, розвивається та еволюціонує. Більш того, процес змін у такій системі, як правило, відбувається не хаотично (адже хаотичність це стан змін, що відбуваються без будь-яких правил та закономірностей), а плановірно (тобто з визначенням цілей реформування та засобів їх досягнення), що забезпечує «об'єктивність» процесу розвитку центральних органів виконавчої влади.

сході елементів системи центральних органів виконавчої влади.

У зв'язку із цим, існує нагальна необхідність наукового обґрунтування засад формування та функціонування системи центральних органів виконавчої влади як цілісного державно-правового явища.

Метою написання даної статті є розкриття особливостей хаотичного розвитку системи центральних органів виконавчої влади, а також визначення рівня реалізації засад Концепції реформи адміністративного права України в сфері функціонування центральних органів виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Вище вже зазначалося, що процес реформування центральних органів виконавчої влади відбувався в Україні, як правило, планомірно, тобто з визначенням цілей реформування та засобів їх досягнення. Втім, вимушені звернути увагу і на окремі випадки хаотичного розвитку системи центральних органів виконавчої влади в Україні, коли суб'єктивні фактори переважали над об'єктивними, а зміни, що впроваджувалися, випадали із загального логічного розвитку (еволюції) центральних органів виконавчої влади. Серед таких випадків можна згадати Указ Президента України від 9 грудня 2010 року, на підставі якого було утворено Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України шляхом об'єднання двох міністерств – Міністерства освіти і науки України та Міністерства молоді та спорту України [2]. Через три роки Указом Президента України від 28 лютого 2013 року відбувся зворотній процес – Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України знову було розділене на два міністерства – Міністерство освіти і науки України та Міністерство молоді та спорту України [3].

Чому наведений вище випадок розглядаємо як негативне явище у процесі розвитку системи центральних органів виконавчої влади? На це існує декілька причин.

По-перше, скорочення кількості центральних органів виконавчої влади не повинно бути самоціллю будь-якої реформи виконавчої влади. При такому підході, «скорочення» стає атрибутом демонстрації (декларації) суспільству якихось дій держави, які начебто підтверджують процес реалізації в країні відповідних реформ. По суті, реформа виконавчої влади в таких випадках підміняється псевдо реформуванням – маніпуляцією без об'єктивних на те причин із кількістю центральних органів виконавчої влади (об'єднання декількох центральних органів виконавчої влади в один, переведення центрального органу виконавчої влади із статусу «міністерства» у статус «державної служби» і ін.).

Зазначене вище не означає, що жодних скорочень кількості центральних органів виконавчої влади взагалі немає сенсу здійснювати. На нашу думку, скорочення такого роду повинні супроводжувати (як додатковий елемент реформування) процес оптимізації компетенції органів виконавчої влади. Наприклад, якщо в результаті розподілу компетенції між центральними органами виконавчої влади виявилось, що двоє чи більше державних органів дублюють повноваження або здійснюють публічне управління у суспільних відносинах, що близькі між собою за родовими чи видовими ознаками, то виникають об'єктивні підстави для скорочення чисельності центральних органів виконавчої влади та для об'єднання двох чи більше органів в один. При створенні Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України ці об'єктивні чинники були проігноровані, адже:

публічного управління, навряд чи можна назвати «розвитком» чи «еволюцією» функціонування центральних органів виконавчої влади.

Якщо ж звернутися до світоглядних ідеологій в науці адміністративного права стосовно розвитку системи центральних органів виконавчої влади, задекларованих у 2000 році у Постанові Верховної Ради України «Про Концепцію реформи адміністративного права України» [11], то можна визначити наступні основні орієнтири розвитку адміністративно-правового регулювання відносно центральних органів виконавчої влади.

1. Підзаконні акти центральних органів виконавчої влади не повинні підміняти собою закони, викривляючи та спотворюючи на свою користь узагальнені вимоги законів. Зокрема, у Проекті Концепції реформи адміністративного права (далі – Проект Концепції) зазначалося: «Нині переважна більшість питань у сфері виконавчої влади вирішується, як у минулі роки, не в законах, а в підзаконних нормативно-правових актах Кабінету Міністрів України, міністерств, державних комітетів та інших органів виконавчої влади. Саме тому з'являється можливість порушень прав і свобод громадян з боку органів виконавчої влади не тільки на етапі прийняття індивідуальних адміністративних актів, а й на рівні нормативної регламентації у підзаконних актах, особливо у так званих «відомчих» актах (актах міністерств та інших центральних органів виконавчої влади). Хоча можливість таких порушень значно знизилася після введення державної реєстрації нормативних актів в органах юстиції» [1].

Чи усунуті на сьогодні всі ті протиріччя, що виникали між правотворчістю (законодавчою діяльністю) парламенту та правотворчістю (підзаконною нормативною діяльністю) центральних органів виконавчої влади в 90-х роках минулого століття? Ні, не всі. Але повністю погоджуємось із авторами Проекту Концепції, що можливість порушень вимог «підзаконності актів виконавчої влади» з боку центральних органів виконавчої влади стала сьогодні винятковою, адже за останні двадцять п'ять років з'явилося багато додаткових правових гарантій, які забезпечують дотримання режиму «підзаконності» нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади. Зокрема, КАС України передбачає можливість звернення до адміністративного суду з оскарженням нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади [6, ст. 19, 264], якщо ті порушують права, свободи та інтереси приватних осіб у публічно-правовій сфері.

2. Система центральних органів виконавчої влади потребує еволюційних змін, які повинні бути обґрунтованими (від себе добавимо – «науково обґрунтованими») та відповідати вимогам раціонального розподілу елементів в системі органів виконавчої влади та вимогам раціонального функціонування як всієї виконавчої влади, так і окремих її організаційно-структурних елементів. Як стверджує Сучасний тлумачний словник української мови, слово «раціоналізація» використовується у двох значеннях: 1) як «організація будь-якої діяльності доцільнішими способами, ніж існуючі» [7, с. 752]; 2) як процес «поліпшення, вдосконалення чогось» [7, с. 752]. Стосовно цього у Проекті Концепції зазначалося: «Законодавство про органи виконавчої влади доцільно визначити як статутний (компетенційний) блок адміністративного законодавства. Процес його розвитку і реформування повинен ґрунтуватися на необхідності підвищення рівня обґрунтованості сучасного стану, а також подальшої раціоналізації структурної побу-

дови і функціонування як всієї системи органів виконавчої влади, так і кожного з них. Відповідно до цього основними напрямками розвитку і реформування статутного законодавства треба визнати удосконалення правового регулювання: по-перше, структурної побудови і принципів засад функціонування системи органів виконавчої влади; по-друге, організації та правового статусу окремих органів виконавчої влади» [1].

Будь-яке реформування повинне враховувати потреби практики та супроводжуватись інноваційними ідеями. Не є виключенням в цьому сенсі і реформа органів виконавчої влади. Вміння ж синтезувати «потреби практики» і «інноваційні ідеї» є головною фаховою перевагою кризових менеджерів, а також осіб, які впроваджують будь-яку реформу в нашому суспільстві. Якщо при вдосконаленні системи центральних органів виконавчої влади користуватися виключно потребами практики (ігноруючи наукове обґрунтування), то такі вдосконалення (зміни) можуть:

- мати тимчасовий характер, адже вони не враховують тенденцій розвитку суспільства та держави у просторі та часі;

- бути хибними та помилковими, адже ігнорують негативний досвід, що був отриманий у минулому (повторюються помилки, що колись вже були зроблені попередніми поколіннями);

- мати декларативно-формальний характер, адже вони аж ніяк не впливають позитивно на діяльність центральних органів виконавчої влади, наприклад, так буває, коли потреби практики розглядаються через призму задоволення політичних цілей (створюється міністерство, бо про його створення заявлялось у передвиборчій програмі політичної партії) або вирішення проблем на практиці реалізується формально, тобто не рахуючись з їх суттю (неодноразово перейменовують центральний орган виконавчої влади, що не завжди супроводжується збільшенням чи зменшенням об'єму його компетенції);

- бути руйнівним для створення збалансованої системи центральних органів виконавчої влади, адже вони зміщують акцент діяльності таких органів із забезпечення реалізації норм Конституції і законів України та забезпечення реалізації переважної частини публічних прав приватних осіб на правоохоронну діяльність та, навіть, кримінально-юрисдикційну діяльність (наприклад, окремі антикорупційні органи набули статусу центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом лише на тій підставі, що Конституція України не передбачає існування таких органів у іншому правовому статусі [8]) або на інший вид діяльності, який не притаманний виконавчій владі у багатьох інших цивілізованих країнах світу (наприклад, Інститут Національної пам'яті вже декілька разів змінював статус із громадської організації на центральний орган виконавчої влади та навпаки).

Власне тому можна констатувати, що «наукова обґрунтованість» і «раціональність» це той ідеал, якого постійно прагне досягнути система центральних органів виконавчої влади України, але з різних причин (об'єктивного і суб'єктивного характеру) його ще не досягла. Про це свідчать чисельні зміни у національне законодавство щодо структури центральних органів виконавчої влади, які відбуваються майже на постійній основі [9; 10].

3. Система, структура та функціональне призначення центральних органів

виконавчої влади настільки специфічні, що потребують правового регулювання на рівні окремого закону. В Проекті Реформи зазначалося: «У правовому опосередкуванні системи органів виконавчої влади центральним питанням є забезпечення дієвості так званої «виконавської» вертикалі, завдяки якій і досягається належна реалізація управлінських рішень зверху до низу. Правовою основою виконання цього завдання є ... Закон України “Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади”» [11]. Такий нормативно-правовий акт під назвою «Про центральні органи виконавчої влади» [11] з’явився в Україні у 2011 році, втім динамічність положень даного акту іноді зводить нанівець сприйняття центральних органів виконавчої влади як систематизованого і чітко структурованого державно-правового явища. Не будемо зупинятись на повному аналізі положень Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [11] (далі – Закон), адже це суттєво вплине на об’єм нашої публікації, а лише звернемо увагу на положення статей 1 і 16 нормативно-правового акту. Якщо ст. 1 Закону, яка поділяє центральні органи виконавчої влади на два види – міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, на сьогодні залишилась незмінною з моменту прийняття нормативно-правового акту, то у ст. 16 Закону, яка присвячена іншим центральним органам виконавчої влади, вже двічі вносились зміни. У зв’язку із цим, класифікаційний набір елементів центральних органів виконавчої влади постійно змінюється:

- у 2011 році це були державні служби, державні інспекції та державні агентства;
- у 2019 році перелік центральних органів виконавчої влади було доповнено державними комісіями;
- у 2021 році до переліку центральних органів виконавчої влади віднесли державне бюро.

Із зазначеної класифікації чомусь випадають (за логікою законодавця) центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, що частково перераховані в ст. 24 Закону, в якій також зазначено, що Кабінетом Міністрів України можуть бути утворені «інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом» [11, ст. 24].

Тобто, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [11], з одного боку, пропонує суспільству певну систему центральних органів виконавчої влади (називає окремі елементи цієї системи та їхню функціональну спрямованість), а з іншого, названі в нормативно-правовому акті елементи системи центральних органів виконавчої влади не мають чіткого логічного зв’язку між собою, що і породжує сумніви як стосовно цілісності, так і досконалості запропонованої законодавцем системи.

Висновки і пропозиції. На підставі проведеного дослідження можна зробити висновок, що започатковані в Концепції реформи адміністративного права засади вдосконалення системи центральних органів виконавчої влади в переважній більшості були реалізовані в національному адміністративному законодавстві, втім хаотичність та незавершеність перетворень (реформ), які свого часу були започатковані в нашій країні та впроваджуються і сьогодні в реальне життя, свідчать про існування у сфері функціонування центральних органів виконавчої влади ще достатньо великої кількості невирішених проблем.

Список використаної літератури

1. Про Концепцію реформи адміністративного права України: Проект Постанови Верховної Ради України від 11.09.2000 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=8943 (дата звернення 21.04.2025)
2. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010?find=1&text=молоді#w1_1 (дата звернення 21.04.2025)
3. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 28.02.2013 р. № 96/2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96/2013#Text> (дата звернення 21.04.2025)
4. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. Ст. 222.
5. Дулерайн Ю. Міністр Роман Зварич визнав, що не має формальної юридичної освіти і диплому Колумбійського університету – Ukrainian Weekly. Медіакорпорація «Радіо Свобода». Публікація від 04.05.2005 року. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/930005.html> (дата звернення 21.04.2025).
6. Кодекс адміністративного судочинства України. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
7. Сучасний тлумачний словник української мови: 65 000 слів / За заг. ред. проф. В. В. Дубчинського. Х.: ВД «ШКОЛА», 2006. 1008 с.
8. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 47. Ст. 2051.
9. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.01.2023 р. № 29. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/29-2023-p#Text> (дата звернення 21.04.2025).
10. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.12.2022 р. № 1343. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1343-2022-p#Text> (дата звернення 21.04.2025)
11. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст. 385.

References

1. Pro Kontseptsiiu reformy administratyvnoho prava Ukrainy [On the Concept of Administrative Law Reform of Ukraine]. (2000). Proekt Postanovy Verkhovnoyi Rady Ukrainy [Draft Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine]. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=8943 [in Ukrainian].
2. Pro optymizatsiiu systemy tsentral'nykh orhaniv vykonavchoyi vlady [On the Optimization of the System of Central Executive Authorities]. (2010). Ukaz Prezydenta Ukrainy [Decree of the President of Ukraine], 1085/2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010?find=1&text=molodi#w1_1 [in Ukrainian].
3. Pro deyaki zakhody z optymizatsiiu systemy tsentral'nykh orhaniv vykonavchoyi vlady [On Some Measures to Optimize the System of Central Executive Authorities]. (2013). Ukaz Prezydenta Ukrainy [Decree of the President of Ukraine], 96/2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96/2013#Text> [in Ukrainian].
4. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy [On the Cabinet of Ministers of Ukraine]. (2014). Zakon Ukrainy [Law of Ukraine]. Vidomosti Verkhovnoyi Rady [Bulletin of the Verkhovna Rada], 13. St. 222 [in Ukrainian].
5. Dulerayn, Yu. (2005). Ministr Roman Zvorych vyznav, shcho ne maye formal'noyi yurydychnoyi osvity i dyplomu Kolumbiys'koho universytetu – Ukrainian Weekly [Minister Roman Zvorych admitted that he has no formal legal education and a diploma from Columbia University – Ukrainian Weekly]. Mediakorporatsiya «Radio Svoboda» [Media Corporation “Radio Liberty”]. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/930005.html> [in Ukrainian].
6. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy [Code of Administrative Judicial Procedure of Ukraine]. (2005). Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy [Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine].

- hovna Rada of Ukraine], 35-36, 37, St. 446 [in Ukrainian].
7. Suchasnyy tlumachnyy slovnyk ukrayins'koyi movy: 65 000 sliv [Modern explanatory dictionary of the Ukrainian language: 65,000 words] (2006) / Za zah. red. prof. V. V. Dubichyns'koho. KH.: VD «SHKOLA» [Edited by prof. V. V. Dubichinsky. Kh.: Publishing House "SHKOLA"], 1008 s. [in Ukrainian].
 8. Pro Natsional'ne antykoruptsiyne byuro Ukrayiny [On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine]. (2014). Zakon Ukrayiny [Law of Ukraine]. Vidomosti Verkhovnoyi Rady [Bulletin of the Verkhovna Rada], 47. St. 2051 [in Ukrainian].
 9. Deyaki pytannya optymizatsiyi systemy tsentral'nykh orhaniv vykonavchoyi vlady [Some issues of optimizing the system of central executive bodies]. (2023). Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine], 29. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/29-2023-p#Text> [in Ukrainian].
 10. Deyaki pytannya optymizatsiyi systemy tsentral'nykh orhaniv vykonavchoyi vlady. [Some issues of optimizing the system of central executive bodies]. (2022). Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine], 1343. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1343-2022-p#Text> [in Ukrainian].
 11. Pro tsentral'ni orhany vykonavchoyi vlady [On central executive bodies]. (2011). Zakon Ukrayiny [Law of Ukraine]. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny [Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine]. 2011, 38, St. 385 [in Ukrainian].

Стаття надійшла 15.05.2025 р.

O. I. Mykolenko, Doctor of Juridical Sciences, Professor

Odesa I. I. Mechnikov National University

Head of the Department of Administrative and Commercial Law

24/26 Frantsuzkyi Blvd, Odesa, 65058, Ukraine

e-mail: O.Mykolenko@onu.edu.ua

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-9755-9454>

V. S. Rudov, PhD student

Odesa I. I. Mechnikov National University

the Department of Administrative and Commercial Law

24/26 Frantsuzkyi Blvd, Odesa, 65058, Ukraine

e-mail: vladyslavrudov16@yahoo.com

THE CHAOTIC DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF CENTRAL EXECUTIVE BODIES AND THE PECULIARITIES OF THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLES OF THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE LAW REFORM IN UKRAINE

Summary

The article reveals the peculiarities of the chaotic development of the system of central executive bodies, and also determines the level of implementation of the principles of the Concept of Administrative Law Reform of Ukraine in the sphere of functioning of central executive bodies. It is emphasized that central executive bodies are not a static system that has an unchanging set of elements and a regime of relationships between them. On the contrary, this system is dynamic, because it is constantly changing, developing and evolving. Moreover, the process of change in such a system, as a rule, occurs not chaotically, but systematically - with the definition of reform goals and means of achieving them, which ensures the "objectivity" of the process of development of central executive bodies. It is established that administrative law reform, administrative reform and optimization of executive bodies are different social processes that overlap with each other in terms of content in individual issues, but do not

completely coincide with each other in content. If the reform of administrative law was and is aimed at improving administrative law as a branch of law in Ukraine, the administrative reform is focused on improving the functioning of the executive branch as one of the three branches of state power, then the optimization of executive bodies is aimed at increasing the efficiency of the activities of the relevant bodies and their structural divisions. However, the Concept of the Reform of Administrative Law of Ukraine was the first ideologically oriented fundamental document that was developed at the official level and which proposed ways to improve the functioning, including of central executive bodies. It has been proven that any reform should take into account the needs of practice and be accompanied by innovative ideas. The reform of executive bodies is no exception in this sense. The conclusion is substantiated that the principles of improving the system of central executive bodies, initiated in the Concept of Administrative Law Reform, have been largely implemented in national administrative legislation, however, the chaotic and incomplete nature of the transformations that were once initiated in our country and are still being implemented in real life today, indicate the existence of a sufficiently large number of unresolved problems in the sphere of functioning of central executive bodies.

Keywords: administrative law reform, concept of administrative law reform, executive power, executive bodies, central executive bodies, functioning of central executive bodies.