

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

ЗАГАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ НАУКОВОЇ ДУМКИ ПРО ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В ПЕРІОД З 2002 ПО 2013 РОКИ

В статті було здійснено аналіз загальних тенденцій розвитку наукової думки про засади функціонування центральних органів виконавчої влади в період з 2002 по 2013 роки. Наголошено, що цей історичний період характеризується такими особливостями: 1) свідчив про поступовий відхід від командно-адміністративної системи управління, яка в радянський період пронизувала собою всі органи виконавчої влади та про перехід до демократичних засад функціонування; 2) свідчив про подальшу еволюцію органів виконавчої влади як на інтелектуальному рівні (монографії, дисертації, наукові статті), так і на практичному рівні (розробка та прийняття відповідних нормативно-правових актів); 3) відбувався під егідою проведення адміністративної реформи, але без суттєвого впливу політичних цілей та інтересів на напрямки адміністративно-правових досліджень. Було запропоновано виділяти п'ять напрямів, за якими здійснювались дослідження особливостей функціонування органів виконавчої влади у період з 2002 по 2013 роки.

Ключові слова: виконавча влада, органи виконавчої влади, центральні органи виконавчої влади, міністерства, функціонування виконавчої влади, повноваження, компетенція.

Постановка проблеми. Реформування системи органів виконавчої влади в Україні завжди мало достатнє наукове забезпечення з боку адміністративного права. Результати наукових досліджень були покладені в основу: розмежування компетенції між різними рівнями системи управління; розподілу функціональних обов'язків між центральними органами виконавчої влади; класифікації посад в органах виконавчої влади на політичні і адміністративні, тощо. Найбільший об'єм досліджень функціонування органів виконавчої влади припадає на період з 2002 по 2013 роки, втім, лише частина із них була реалізована на практичному рівні, тобто в правотворчій і правозастосовній діяльності. Обумовлено це тим, що в наукових працях пропонуються не тільки узагальнення об'єктивно існуючої правової дійсності, а й пропонуються ймовірні шляхи розвитку адміністративно-правових явищ і процесів у майбутньому. Власне наукові прогнози не завжди отримують своєї реалізації як на правотворчому, так і на правозастосовному рівнях.

У зв'язку із цим, набувають своєї актуальності дослідження певних історичних періодів розвитку наукової думки та національного законодавства про центральні органи виконавчої влади, серед особливе значення має період з 2002 по 2013 роки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання функціонування виконавчої влади досліджувались в працях таких вчених як Н. О. Армаш, Ф. В. Боршняк, М. Т. Гарильців, В. А. Дерезь, Т. О. Карабін, П. В. Кикоть, О. С. Клименко, Н. Ф. Лата, О. В. Логінов, Ю. В. Мельник, Р. В. Миронюк, О. А. Мостовой, Ю. С. Назар, О. М. Окопник, Д. М. Павлов, А. І. Перепелиця, Л. В. Романюк, О. Ю. Янчук та ін. Втім, центральні органи виконавчої влади і сьогодні залишаються малодослідженим явищем в науці адміністративного права.

Мета статті. Метою написання статті є виявлення та розкриття загальних тенденцій розвитку наукової думки про засади функціонування центральних органів виконавчої влади в період з 2002 по 2013 роки.

Виклад основного матеріалу. Період з 2002 по 2013 роки став предметом дослідження наукових джерел щодо функціонування органів виконавчої влади з двох причин.

По-перше, це був період, який, з одного боку, ознаменував собою закінчення певного етапу розвитку адміністративного законодавства щодо системи органів виконавчої влади та розподілу між ними повноважень (поступовий відхід від командно-адміністративної системи управління, яка в радянський період пронизувала собою всі органи виконавчої влади та перехід до демократичних засад функціонування), з іншого боку, вже містив в собі окремі елементи та ознаки зародження нового етапу подальшої еволюції органів виконавчої влади як на інтелектуальному (монографії, дисертації, наукові статті та ін.), так і на практичному рівні (наприклад, на підставі наукових напрацювань було розроблено і прийнято у 2011 році Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [1]).

По-друге, з 2014 року суттєво змінилася політична орієнтованість нашої держави – беззаперечна євроінтеграція України в ЄС [2], що вплинуло на процеси розбудови, розподілу компетенції між різними рівнями управління та функціонування органів виконавчої влади. Тобто, період з 2002 по 2013 роки дозволяє відстежити тенденції розвитку наукової думки щодо функціонування центральних органів виконавчої влади без суттєвого впливу на них політичних цілей та інтересів (наприклад, адміністративна реформа хоча і мала нормативно-правове забезпечення, розумілася кожним державним діячем, що її реалізовував, по своєму.

Дослідження особливостей функціонування органів виконавчої влади у період з 2002 по 2013 роки неоднорідні, а тому серед них можна виділити декілька напрямків.

Окрему групу досліджень складають праці, в яких пропонується загальний аналіз функціонування виконавчої влади (О. В. Логінов, Д. М. Павлов, О. Ю. Янчук і ін.). Зокрема, функціонування виконавчої влади як однієї із гілок державної влади стало предметом дослідження Д. М. Павлова, який у своїй праці «Організаційно-правові засади забезпечення ефективності функціонування системи органів виконавчої влади (державного управління)» [3] зазначає:

- «центральні органи виконавчої влади – міністерства, державні комітети (державні служби) і органи, статус яких прирівнюється до державного комітету, а також центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом» [3, с. 27], тобто вчений пропонує чотирьох елементний склад системи центральних органів виконавчої влади, який не відповідає сучасному стану (наприклад, державні

комітети вже припинили своє функціонування як центральні органи виконавчої влади);

- «має бути чітко розмежовано статус міністерств, відомств і інших центральних органів виконавчої влади (державних комітетів, департаментів, комісій, адміністрацій та інше)» [3, с. 124], тобто національне законодавство не пропонувало у 2004 році чітку систему центральних органів виконавчої влади, до яких, наприклад, відносились адміністрації, департаменти, комісії тощо.

Також окрему групу наукових розвідок складають дослідження, які присвячені одному виду центральних органів виконавчої влади або одному центральному органу виконавчої влади (Ф. В. Бортняк, Т. О. Карабін, П. В. Кикоть, О. С. Клименко, А. І. Перепелиця і ін.). Яскравим прикладом такого дослідження є дисертація П. В. Кикотя на тему: «Міністерства в системі органів виконавчої влади України» [4]. Зокрема, вчений підкреслює: «На ефективність діяльності міністерств негативно впливають такі чинники: відсутність цілісної, науково обґрунтованої та ефективної моделі механізму взаємовідносин гілок державної влади; однобічність сприйняття цього принципу окремими політичними силами; невизначеність місця та ролі в державному механізмі деяких владних структур і перш за все Президента України; недосконалість правового статусу Кабінету Міністрів України; низький рівень політико-правової культури як населення, так і посадових осіб державних органів, тощо» [4, с. 192]. Дійсно, на момент написання та захисту цієї дисертації міністерства не мали чітко визначеного на законодавчому рівні місця серед центральних органів виконавчої влади. Їх розглядали не як головний елемент механізму функціонування центральних органів виконавчої влади, а як один із чисельних елементів. При цьому, в національному законодавстві відсутній був чіткий перелік видів центральних органів виконавчої влади, а тому їх часто іменували узагальненим терміном «відомства», який залишився у спадок від радянської системи виконавчої влади та радянського категоріального апарату адміністративного права.

В наукових джерелах представлені також дослідження, які присвячені одному виду діяльності органів виконавчої влади (М. Т. Гарильців, Н. Ф. Лата, Ю. В. Мельник, О. А. Мостовой і ін.). Зокрема, у 2005 році Н. Ф. Лата дослідила особливості «адміністративно-правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» [5]. Вчена зазначає, що «центральный рівень органів виконавчої влади представлений «міністерствами, державними комітетами та іншими підвідомчими Кабінету Міністрів України центральними органами виконавчої влади» [5, с. 52]. Як бачимо, система центральних органів виконавчої влади не мала у 2009 році чіткої внутрішньої структуризації, адже науковці ніколи не перераховували в наукових джерелах всі види центральних органів, зазвичай обмежуючись формулюванням «міністерства та інші відомства». Більш того, цього неможливо було зробити, в національному законодавстві не існувало як такої класифікації центральних органів виконавчої влади за родовими чи видовими ознаками. Все зводилося лише до констатації факту в актах державної влади, що існує певний перелік центральних органів виконавчої влади. Наприклад, можна ознайомитись із змістом та переліком органів центральної виконавчої влади, який пропонувався в Указі Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» [6] (та його Додатку), що був прийнятий

у 1999 році. В цей нормативно-правовий акт вносились зміни з моменту його прийняття і до 2010 року включно. Те, що пропонувалося в нормативно-правовому акті, важко назвати «структурою» центральних органів виконавчої влади. Мова йшла про звичайний «перелік» всіх існуючих центральних органів виконавчої влади. Втім, Н. Ф. Лата наголошувала, що міністерства як центральні органи виконавчої влади займають провідне місце в цій системі «у забезпеченні реалізації державної політики у визначеній сфері діяльності» [5, с. 54]. На жаль, це провідне місце міністерств на законодавчому рівні належним чином у 2009 році не забезпечувалося.

Велика частка наукових праць присвячувалася аналізу діяльності однієї із підсистем органів виконавчої влади (міграційні, митні органи і ін.) у конкретній сфері суспільних відносин (відносини щодо профілактики правопорушень, деліктні процесуальні правовідносини та ін.), в якій вони реалізують юрисдикційні, контрольно-наглядові і інші специфічні повноваження (Р. В. Миронюк, Ю. С. Назар, О. М. Окопник та ін.). До комплексних праць, що поєднували в собі вивчення окремої підсистеми органів виконавчої влади та специфічної сфери суспільних відносин, в якій вони реалізовували свої повноваження, можна віднести дослідження Р. В. Миронюка (2002 р.) на тему: «Органи внутрішніх справ як суб'єкти виконавчого провадження в справах про адміністративні правопорушення» [7]. Втім, особливість діяльності Міністерства внутрішніх справ України в тому, що воно здійснює в основному правотворче забезпечення виконавчого провадження в справах про адміністративні правопорушення, а тому в дисертації проблемам функціонування міністерства та перспективам підвищення ефективності його діяльності Р. В. Миронюк не приділяє достатньої уваги, адже це не було потрібно для розкриття теми його дисертаційного дослідження.

Окремо слід виділити групу досліджень, які зосереджували свою увагу на внутрішньо-службових відносинах в системі органів виконавчої влади (Н. О. Армаш, В. А. Дерезь, Л. В. Романюк і ін.). Наприклад, Н. О. Армаш у 2005 році ґрунтовно дослідила «Адміністративно-правовий статус керівників органів виконавчої влади» [8]. Вчена наголошує: «Міністр і міністерство стоять на різних щаблях системи органів виконавчої влади, але при цьому міністр інтегрований в міністерство за посадою, і таким чином “опікує” його, виступаючи “квазікерівником” органу. Така ситуація має як позитивні, так і негативні сторони» [8, с. 42]. До позитивних сторін Н. О. Армаш відносить наступні: 1) міністерство насправді перетворюється у провідний орган в системі центральних органів виконавчої влади; 2) міністри звільняються від рутинної (внутрішньо-організаційної) роботи; 3) міністри залучаються не тільки до процесу реалізації державної політики, а й до процесу її формування. Серед негативних сторін Н. О. Армаш виділяє «відсутність єдиного розуміння центральних органів виконавчої влади, як категорії однорідної чи-то за суб'єктним складом, чи-то за правовим становищем» [8, с. 42]. Зі свого боку додам ще один негативний аспект стосовно особливого статусу міністра. Міністри, на нашу думку, занадто захоплюються формуванням політики у певній сфері суспільного життя і відволікаються від реального (буденного) життя, яке Н. О. Армаш охарактеризувала як «рутинну роботу». Рутинна робота це показник професіоналізму щодо вирішення нагальних проблем у суспільстві загалом або щодо задоволення окремих потреб трудових ко-

лективів, публічних службовців чи інших професійно-орієнтованих соціальних груп в нашому суспільстві. Власне тому сьогодні (у 2025 році) ми на діяльність окремих міністрів дивимось як на людей, які максимально відірвані від нагальних потреб суспільства, а їхні пропозиції щодо поліпшення державної політики у конкретній сфері суспільних відносин інколи носять езотеричний характер.

Названі вище напрями досліджень центральних органів виконавчої влади в період з 2002 по 2013 роки, на нашу думку, є основними, але не винятковими та остаточними. За додатковими критеріями можна виділити і інші напрями адміністративно-правових досліджень у окресленій сфері суспільних відносин.

Висновки і пропозиції. На підставі аналізу загальних тенденцій розвитку наукової думки про засади функціонування центральних органів виконавчої влади в період з 2002 по 2013 роки можна зробити наступні висновки.

Наголошено, що розвиток наукової думки про засади функціонування центральних органів виконавчої влади в період з 2002 по 2013 роки характеризується такими особливостями: 1) свідчив про поступовий відхід від командно-адміністративної системи управління, яка в радянський період пронизувала собою всі органи виконавчої влади та про перехід до демократичних засад функціонування; 2) свідчив про подальшу еволюцію органів виконавчої влади як на інтелектуальному рівні (монографії, дисертації, наукові статті), так і на практичному рівні (розробка та прийняття відповідних нормативно-правових актів); 3) відбувся під егідою проведення адміністративної реформи, але без суттєвого впливу політичних цілей та інтересів на напрямки досліджень.

Запропоновано серед досліджень особливостей функціонування органів виконавчої влади у період з 2002 по 2013 роки виділяти напрямки, які були присвячені: 1) функціонуванню виконавчої влади як однієї із гілок державної влади (О. В. Логінов, Д. М. Павлов, О. Ю. Янчук та ін.); 2) одному виду центральних органів виконавчої влади, зокрема міністерствам, місцевим органам виконавчої влади або одному центральному органу виконавчої влади, наприклад, Міністерству оборони України, Антимонопольному комітету України та ін. (Ф. В. Бортняк, Т. О. Карабін, П. В. Кикоть, О. С. Клименко, А. І. Перепелиця та ін.); 3) одному виду діяльності органів виконавчої влади, наприклад, нормотворчій, юрисдикційній, публічно-сервісній діяльності (М. Т. Гарильців, Н. Ф. Лата, Ю. В. Мельник, О. А. Мостовой та ін.); 4) діяльності однієї із підсистем органів виконавчої влади у конкретній сфері суспільних відносин, в якій ці органи реалізують специфічні повноваження (Р. В. Миронюк, Ю. С. Назар, О. М. Окопник та ін.); 5) внутрішньо-службовим відносинам в системі органів виконавчої влади (Н. О. Армаш, В. А. Дерещ, Л. В. Романюк та ін.).

Список використаної літератури

1. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст. 385.
2. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 р. Відомості Верховної Ради. 2014. № 40. Ст. 2021.
3. Павлов Д. М. Організаційно-правові засади забезпечення ефективності функціонування системи органів виконавчої влади (державного управління): дис. ... канд.

- юрид. наук: 12.00.07.; Національна академія внутрішніх справ України. Київ. 2004. 195 с.
4. Кикоть П. В. Міністерства в системі органів виконавчої влади України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07.; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2002. Київ. 210 с.
 5. Лата Н. Ф. Адміністративно-правове регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07.; Національна академія державної податкової служби України. Ірпінь. 2004. 176 с.
 6. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15.12.1999 р. № 1573/99. (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1573/99#Text>.
 7. Миронюк Р. В. Органи внутрішніх справ як суб'єкти виконавчого провадження в справах про адміністративні правопорушення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07.; Академія державної податкової служби України. Ірпінь. 2002. 218 с.
 8. Армаш Н. О. Адміністративно-правовий статус керівників органів виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07.; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ. 2005. 200 с.

References

1. Pro tsentral'ni orhany vykonavchoyi vlady: Zakon Ukrayiny vid 17.03.2011. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. 2011. № 38. St. 385 [in Ukrainian].
2. Pro ratyfikatsiyu Uhody pro asotsiatsiyu mizh Ukrainoyu, z odniyeyi storony, ta Yevropeys'kym Soyuzom, Yevropeys'kym spivtovarystvom z atomnoyi enerhiyi i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoyi storony: Zakon Ukrayiny vid 16.09.2014. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. 2014. № 40. St. 2021 [in Ukrainian].
3. Pavlov D. M. (2004). Orhanizatsiyno-pravovi zasady zabezpechennya efektyvnosti funktsionuvannya systemy orhaniv vykonavchoyi vlady (derzhavnogo upravlinnya): dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07.; Natsional'na akademiya vnutrishnikh sprav Ukrayiny. Kyiv. 195 s. [in Ukrainian].
4. Kykot' P. V. (2002). Ministerstva v systemi orhaniv vykonavchoyi vlady Ukrayiny: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07.; Instytut derzhavy i prava im. V. M. Korets'koho NAN Ukrayiny. Kyiv. 210 s. [in Ukrainian].
5. Lata N. F. (2004). Administratyvno-pravove rehulyuvannya normotvorchoyi diyal'nosti orhaniv vykonavchoyi vlady: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07.; Natsional'na akademiya derzhavnoyi podatkovoyi sluzhby Ukrayiny. Irpin'. 176 s. [in Ukrainian].
6. Pro zminy u strukturi tsentral'nykh orhaniv vykonavchoyi vlady: Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 15.12.1999. № 1573/99. (vtratyv chynnist'). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1573/99#Text> [in Ukrainian].
7. Myronyuk R. V. (2002). Orhany vnutrishnikh sprav yak sub'yekty vykonavchoho provadzhennya v spravakh pro administratyvni pravoporushennya: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07.; Akademiya derzhavnoyi podatkovoyi sluzhby Ukrayiny. Irpin'. 218 s. [in Ukrainian].
8. Armash N. O. (2005). Administratyvno-pravovyy status kerivnykiv orhaniv vykonavchoyi vlady: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07.; Instytut derzhavy i prava im. V.M. Korets'koho NAN Ukrayiny. Kyiv. 200 s. [in Ukrainian].

Стаття надійшла 15.03.2025 р.

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

GENERAL TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF SCIENTIFIC THOUGHT ON THE PRINCIPLES OF THE FUNCTIONING OF CENTRAL EXECUTIVE BODIES IN THE PERIOD FROM 2010 TO 2013

Summary

The article analyzed the general trends in the development of scientific thought on the principles of the functioning of central executive bodies in the period from 2002 to 2013. It was emphasized that this time period is characterized by the following features: 1) it testified to a gradual departure from the command-administrative system of management, which permeated all executive bodies during the Soviet period, and to a transition to democratic principles of functioning; 2) it testified to the further evolution of executive bodies both at the intellectual level (monographs, dissertations, scientific articles) and at the practical level (development and adoption of relevant regulatory legal acts); 3) the development of scientific thought during this period took place under the auspices of administrative reform, but without a significant influence of political goals and interests on research areas. It is proposed to highlight among the studies of the features of the functioning of executive bodies in the period from 2002 to 2013 works that were devoted to: 1) the functioning of the executive branch as one of the branches of state power; 2) one type of central executive bodies, in particular, ministries, local executive bodies or one central executive body (for example, the Ministry of Defense of Ukraine, the Antimonopoly Committee of Ukraine, etc.); 3) one type of activity of executive bodies (for example, rule-making, jurisdictional, public service activities, etc.); 4) the activity of one of the subsystems of executive bodies in a specific sphere of public relations, in which these bodies exercise specific powers (for example, procedural activities of internal affairs bodies in proceedings in cases of administrative offenses, etc.); 5) internal relations in the system of executive bodies (in particular, disciplinary relations, legal status of heads in the system of executive bodies, etc.). It has been established that from a historical point of view, the effectiveness of the activities of ministries has always been negatively affected by the following factors: 1) the absence of a holistic, scientifically based and effective model of the mechanism of relations between the branches of state power; 2) the one-sided perception by certain political forces of the directions of reforming the executive bodies; 3) the uncertainty of the place and role of the President of Ukraine in the mechanism of functioning of the executive bodies; 4) the imperfection of national legislation, which establishes the administrative and legal status of executive bodies; 5) the low level of political and legal culture of both the population and officials of state bodies.

Keywords: executive power, executive bodies, central executive bodies, ministries, functioning of the executive power, powers, competence.