

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ УПРАВЛІННЯ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

До захисту допустити:
Завідувач кафедри



Анна ЧЕЧЕЛЬ

«21» травня 2025 р.

**«ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ УКРАЇНИ»**

Кваліфікаційна робота
здобувачки вищої освіти першого (бакалаврського)
рівня вищої освіти освітньо-професійної програми
«Публічне управління та адміністрування»
Кононець Анастасії Сергіївни
Науковий керівник:
Зелінська Марина Ігорівна, к.політ.н., доцент
Рецензент:
Чернишов Олександр Юрійович,
к.е.н., доцент, Національний авіаційний
університет, доцент кафедри економіки
та бізнес-технологій

Кваліфікаційна робота захищена
з оцінкою 86 (добре)
Секретар ЕК
«12» червня 2025 р.



Київ – 2025

**МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ УПРАВЛІННЯ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

Рівень вищої освіти перший (бакалаврський)

Шифр та назва спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

Освітньо-професійна програма Публічне управління та адміністрування

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри д.е.н., професор

(науковий ступінь, вчене звання)



Чечель А.О.

«21» травня 2025 р.

ПЛАН ВИКОНАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ

КОНОНЕЦЬ АНАСТАСІЯ СЕРГІЇВНА

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема роботи **Організаційно-правові засади функціонування центральних органів виконавчої влади в державному управлінні України**

керівник роботи Зелінська Марина Ігорівна, к.політ.н., доцент

затверджені наказом вищого навчального закладу від «22» січня 2025 року № 8

2.Строк подання студентом роботи 19.05.2025

3.Вихідні дані до роботи (мета, об'єкт, предмет)

Метою дослідження є комплексний аналіз правового статусу, функцій та повноважень центральних органів виконавчої влади, а також визначення їхнього місця і ролі в системі державного управління України з урахуванням сучасних тенденцій розвитку публічної адміністрації.

Об'єктом дослідження є система органів виконавчої влади в Україні.

Предмет дослідження – організаційно-правові засади функціонування центральних органів виконавчої влади, їхня структура, повноваження, взаємодія з іншими елементами системи державного управління та вплив на реалізацію державної політики.

4. Зміст роботи (перелік питань, які потрібно розробити)

РОЗДІЛ 1. Теоретичні аспекти функціонування центральних органів виконавчої влади

РОЗДІЛ 2. Організаційно-правові засади діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні

РОЗДІЛ 3. Напрями вдосконалення організації та діяльності системи центральних органів виконавчої влади в Україні

5. Консультанти розділів роботи

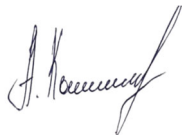
Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
1	Зелінська М.І., к.політ.наук, доцент	15.03.2025	17.04.2025
2	Зелінська М.І., к.політ.наук, доцент	15.03.2025	26.04.2025
3	Зелінська М.І., к.політ.наук, доцент	26.04.2025	12.05.2025

6. Дата видачі завдання «07» квітня 2025 р.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітки
1.	Погодження теми кваліфікаційної роботи	17.03.2025	
2.	Складання та погодження плану кваліфікаційної роботи	22.03.2025	
3.	Написання Реферату, Вступу та 1 розділу кваліфікаційної роботи	17.04.2025	
4.	Написання 2 розділу кваліфікаційної роботи	26.04.2025	
5.	Написання 3 розділу кваліфікаційної роботи	03.05.2025	
6.	Написання Висновків та оформлення списку літератури, додатків	12.05.2025	
7.	Подання завершеної кваліфікаційної роботи на кафедру	19.05.2025	

Здобувач



Анастасія КОНОНЕЦЬ
(власне ім'я, ПРИЗВИЩЕ)

Науковий керівник роботи



Марина ЗЕЛІНСЬКА
(власне ім'я, ПРИЗВИЩЕ)

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ	9
1.1. Сутність виконавчої влади та її місце в системі організації державної влади	9
1.2. Поняття та види центральних органів виконавчої влади	18
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	26
2.1. Організація системи центральних органів виконавчої влади	26
2.2. Правове регулювання діяльності центральних органів виконавчої влади ...	35
2.3. Функціональні, компетентні та інші складові механізмів діяльності центральних органів виконавчої влади	43
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ СИСТЕМИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ...	49
3.1. Шляхи оптимізації системи міністерств, служб, агентств та інших центральних органів виконавчої влади	49
3.2. Удосконалення організаційно-правових механізмів функціонування ЦОВВ	59
ВИСНОВКИ	69
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	72

ВСТУП

Актуальність теми. Сучасна система державного управління України перебуває у стані постійного реформування, що зумовлюється як внутрішніми потребами державного розвитку, так і зовнішніми викликами. У цьому контексті особливе місце займають центральні органи виконавчої влади, які є ключовими ланками у реалізації державної політики, забезпеченні законності, стабільності та ефективності функціонування державного механізму. Їхня діяльність безпосередньо впливає на рівень життя громадян, ефективність використання ресурсів, дотримання прав і свобод людини, а також на імідж України на міжнародній арені.

Після Революції Гідності та в умовах збройної агресії з боку Російської Федерації питання оптимізації, прозорості та підзвітності центральних органів виконавчої влади набуло особливої гостроти. Водночас приєднання України до європейського правового простору, укладення Угоди про асоціацію з ЄС зумовлюють необхідність модернізації інституційної структури виконавчої влади відповідно до стандартів належного врядування. Важливо не лише забезпечити ефективну роботу міністерств, служб та агентств, але й розробити дієві механізми їх взаємодії, координації та контролю.

Актуальність дослідження зумовлюється також необхідністю осмислення сучасного статусу центральних органів виконавчої влади у системі публічного управління, визначення їхньої ролі у формуванні та реалізації державної політики, аналізу правового регулювання їхньої діяльності. Враховуючи постійні зміни у законодавстві та практиці функціонування органів виконавчої влади, системне дослідження цієї тематики є важливим як з теоретичної, так і з практичної точки зору.

Таким чином, вивчення місця та ролі центральних органів виконавчої влади в системі державного управління України сприяє не лише глибшому розумінню функціонування владної вертикалі, а й напрацюванню практичних рекомендацій для удосконалення інституційної структури державної влади в

Україні.

Аналіз стану розробки проблеми. Досліджувана проблема розглянута у працях відомих науковців, таких, як В. Б. Авер'янова [12, 13], Т. І. Білоус-Осінь [16], Л. І. Бондаренко [17], В. А. Дерещ [22, 23], О. С. Дніпрова [26] та інших.

Метою дослідження є комплексний аналіз правового статусу, функцій та повноважень центральних органів виконавчої влади, а також визначення їхнього місця і ролі в системі державного управління України з урахуванням сучасних тенденцій розвитку публічної адміністрації.

Досягнення вказаної мети передбачає вирішення таких **завдань**:

- 1) Визначити теоретичні аспекти функціонування центральних органів виконавчої влади
- 2) Охарактеризувати організаційно-правові засади діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні
- 3) Розглянути напрями вдосконалення організації та діяльності системи центральних органів виконавчої влади в Україні

Об'єктом дослідження є система органів виконавчої влади в Україні.

Предмет дослідження – організаційно-правові засади функціонування центральних органів виконавчої влади, їхня структура, повноваження, взаємодія з іншими елементами системи державного управління та вплив на реалізацію державної політики.

Методологічну основу дослідження становлять сукупність загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання. Серед них: метод аналізу та синтезу – для дослідження теоретичних засад функціонування органів виконавчої влади; системний підхід – для розкриття взаємозв'язку між різними рівнями та ланками виконавчої влади; історико-правовий метод – для аналізу етапів становлення центральних органів виконавчої влади в Україні; порівняльно-правовий метод – для виявлення спільних рис і відмінностей між українською моделлю центральних органів виконавчої влади та аналогічними інституціями в інших країнах; нормативно-догматичний метод – для аналізу законодавчих та підзаконних актів, що регламентують діяльність ЦОВВ.

Структура дослідження визначається послідовністю розв'язання поставлених завдань. Робота містить вступ, основну частину з трьома розділами, висновки та список використаних джерел і літератури. Загальний обсяг роботи становить 74 сторінки тексту, при цьому обсяг літературної бази складається із 64 джерел нормативного, публіцистичного та наукового характеру.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

1.1. Сутність виконавчої влади та її місце в системі організації державної влади

Розгляд виконавчої влади як однієї з ключових функцій держави є неможливим без звернення до теорії поділу влади та особливостей її реалізації в державній практиці. Саме завдяки утвердженню цієї теорії в конституційному праві більшості демократичних країн, поняття «виконавча влада» отримало чітко окреслений юридичний зміст і стало невід'ємною складовою конституційної архітектури. Цей зміст відображається у компетенції органів, уповноважених здійснювати виконавчу функцію держави, тобто реалізовувати політичні рішення у формі управлінських дій.

Принцип поділу влад, закріплений у конституції, тісно пов'язаний із формою державного устрою та визначає загальну логіку функціонування державної влади. Під державним ладом розуміється система конституційно закріплених принципів, на яких ґрунтується організація державної влади, а також механізми її реалізації. Сам поділ влад – це не просто структурне розмежування функцій між гілками влади, а засіб забезпечення прав і свобод людини, гарантія недопущення зловживання владними повноваженнями.

Ідея поділу влади, яка бере свій початок з епохи Просвітництва, має глибоке гуманістичне підґрунтя. Так, Шарль Монтеск'є наголошував, що відокремлення влади на гілки не є самоціллю, а необхідним інструментом стримування й протидії, які захищають особу від тиранії. Таким чином, виконавча влада в системі поділу влад постає як важлива, але водночас контрольована складова, покликана реалізовувати політичну волю у правових формах, дотримуючись при цьому конституційних меж і принципів верховенства права [56, с. 138-148]. У контексті сучасного демократичного

розвитку надзвичайно важливою є цілісність і збалансованість системи влади, де кожна гілка виконує чітко визначені функції. Така єдність, заснована на конституційних засадах, формує фундамент для ефективного функціонування державного механізму. Разом із тим, закріплений у статті 6 Конституції України принцип поділу влад часто сприймається виключно як поділ на три незалежні гілки – законодавчу, виконавчу та судову, кожна з яких нібито функціонує автономно та незалежно. Проте, для повного розуміння сутності виконавчої влади в рамках цієї концепції, варто звернутися до ширшого поняття – державного управління, яке історично тісно пов'язане з функцією виконавчої влади.

У радянський період, коли ідеї поділу влад вважалися «буржуазними» і неприйнятними, державне управління трактувалося як самостійний, всеохоплюючий вид діяльності держави, що мав ширше значення, ніж просто виконання законів. Однак у сучасному розумінні державне управління вужче пов'язується саме з виконавчою владою як її практичним втіленням. Відомий український науковець В.Б. Авер'янов визначає державне управління як специфічний вид владної діяльності, суть якої полягає у виконанні правових актів через організаційний вплив на соціальні процеси [12, с. 10-11]. Він наголошує, що хоча раніше такі дії розглядалися в рамках загального поняття «державне управління», у сучасних умовах доцільніше вживати категорію «виконавча влада». При цьому дослідник не ототожнює ці два поняття повністю, визнаючи існування управлінської діяльності й поза межами власне виконавчої гілки влади – наприклад, у внутрішньоорганізаційній структурі парламенту.

Таким чином, державне управління й виконавча влада взаємопов'язані, однак не тотожні. Вони становлять дві сторони одного явища: якщо державне управління відображає динамічну, процесуальну сторону владної діяльності, то виконавча влада – це її інституційна, організаційна форма. Такий підхід дає змогу розглядати управлінську сферу як єдину, але багаторівневу систему, де органи державної влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти публічного адміністрування взаємодіють у процесі реалізації владних повноважень.

З огляду на це, важливо розуміти, що не всі органи, які здійснюють управлінську діяльність, автоматично відносяться до виконавчої гілки влади. По-перше, окремі функції виконавчої влади реалізуються органами місцевого самоврядування. По-друге, в умовах парламентсько-президентської або змішаної республіканської форми правління, управлінські функції можуть виконувати й інші державні органи, які не мають формального статусу органів виконавчої влади, але фактично залучені до реалізації виконавчих повноважень.

У системі, закріпленій Конституцією України, до органів виконавчої влади належать Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, а також місцеві державні адміністрації. Конкретний перелік, статус і функції цих органів визначаються законами та підзаконними нормативно-правовими актами, в тому числі указами Президента України. Такий підхід забезпечує гнучкість системи та її адаптивність до сучасних потреб управління.

Однак, при визначенні поняття виконавчої влади не слід обмежуватись лише формальним переліком органів. Виконавча влада як вид публічної влади охоплює діяльність усіх органів, наділених владними повноваженнями, які реалізуються в межах правових норм з метою впорядкування суспільних процесів. Вона полягає в управлінській діяльності, яка не повинна бути самоціллю, а має бути спрямована на досягнення конкретних соціально значущих результатів.

Зміст виконавчої влади, отже, полягає у:

1. створенні умов для повноцінного здійснення громадянами своїх прав і свобод;
2. наданні адміністративних і управлінських послуг;
3. здійсненні внутрішнього контролю за дотриманням норм права посадовими особами;
4. реалізації адміністративного впливу у разі порушення прав і законних інтересів громадян [19, с. 44-45].

Продовжуючи аналіз виконавчої влади у контексті конституційної моделі

поділу влад, слід акцентувати на її унікальному місці та ролі серед інших гілок державної влади. Виконавча влада є, по суті, специфічним видом публічної влади, що реалізується через систему державного управління, і виступає як засіб впорядкування суспільних процесів на основі законів, прийнятих законодавчою гілкою влади.

По-перше, виконавча влада – це окрема гілка державної влади, яка, як і законодавча чи судова, має свою функціональну специфіку, організаційну структуру та механізми впливу. Вона реалізується через діяльність органів, покликаних втілювати на практиці прийняті закони, забезпечувати стабільне управління державними справами, а також здійснювати контроль за виконанням визначених законом завдань.

По-друге, функціональне призначення виконавчої влади проявляється в реалізації стратегії державного розвитку, формування політики, визначеної законодавчим органом, та забезпеченні її втілення в конкретних рішеннях і діях. Саме у цьому полягає її політична роль у системі владних відносин – бути інструментом реалізації державної волі.

По-третє, виконавча влада має інституційне втілення у вигляді розгалуженої системи органів – від Кабінету Міністрів до міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади. Як зазначає Р. Войтович, ефективність цієї системи забезпечується чітким розподілом повноважень, визначенням цілей управління, обґрунтованістю організаційних форм та спроможністю діяти від імені держави [39, с. 543].

З позиції організаційного аспекту, виконавча влада включає політичну і адміністративну складову. Політичний рівень реалізується, насамперед, урядом і, залежно від форми правління, главою держави. Адміністративний рівень – це апарат державного управління, який забезпечує щоденне функціонування виконавчої системи. Ці дві компоненти – політична воля і адміністративне забезпечення – утворюють єдине ціле, що втілює публічну політику у конкретні управлінські дії.

В. Я. Малиновський підкреслює важливість чіткого розподілу функцій між

органами виконавчої влади та їх структурними підрозділами для досягнення узгодженості дій та внутрішньої впорядкованості державного апарату [39, с. 543]. З цим погоджується Є. А. Гетьман, який додає, що окрім впорядкування системи органів, необхідно вдосконалити і правовий механізм реалізації наданих їм повноважень, особливо у сфері нормотворення [21, с. 70–76].

Окремої уваги заслуговує питання особливих засобів, які перебувають у розпорядженні виконавчої влади. На відміну від інших гілок влади, саме виконавча влада володіє інструментами застосування державного примусу – як переконання, так і сили. Йдеться, зокрема, про правоохоронні та контрольні органи, які можуть здійснювати владні втручання у випадках порушення закону. До таких належать поліція, Служба безпеки, прикордонні формування тощо. Ці повноваження засвідчують владно-примусовий характер виконавчої гілки, яка не тільки виконує закони, а й забезпечує їхню дієвість через реальні механізми впливу [42, с. 307].

Отже, виконавча влада – це не лише одна з трьох гілок державної влади, про що говорить Конституція України, але й системне явище, що поєднує функцію реалізації державної політики з організаційною спроможністю забезпечити її виконання. На жаль, чинне законодавство не дає вичерпного визначення виконавчої влади: ні стаття 6, ні інші положення Конституції України, а також законодавчі акти, що регулюють діяльність відповідних органів, не містять чіткої дефініції цього поняття. Це залишає концепт виконавчої влади відкритим до доктринального осмислення та правового вдосконалення [26, с. 91-93].

Таким чином, аналізуючи функціональну та організаційну природу виконавчої влади, можна дійти висновку, що вона не лише інструмент реалізації державної політики, а й окрема, відносно самостійна гілка влади у структурі публічної влади України. Сутність виконавчої влади розкривається через низку базових положень. Передусім, вона є частиною єдиної системи державної влади, але вирізняється самостійністю у межах реалізації закріплених Конституцією та законами України повноважень на загальнодержавному й функціонально-

компетенційному рівнях. Її природа має безперечно державно-правовий характер, адже вона є носієм організаційної сили держави, уповноваженої впливати на поведінку індивідів, груп та інституцій через механізми владного примусу і управлінських впливів.

Водночас, важливо розрізняти виконавчу владу як гілку влади і виконавчу діяльність як форму її реалізації. Остання є конкретним виявом функціонування виконавчої влади, що реалізується через систему спеціально створених органів, наділених відповідною компетенцією, яка не є притаманною іншим гілкам влади – законодавчій чи судовій.

Разом із тим, слід визнати, що на сьогодні концептуальні засади виконавчої влади залишаються фрагментарними, суперечливими й такими, що потребують подальшого уточнення. Наукові підходи до визначення її правової природи та організаційної структури суттєво відрізняються між собою. Так, на думку І. Дахова, виконавча влада – це одна з основних гілок влади, що функціонує для організації виконання законів, реалізації внутрішньої та зовнішньої політики держави, охорони прав і свобод громадян через вертикально побудовану систему спеціально уповноважених органів [25, с. 38].

Професори В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко підкреслюють, що орган виконавчої влади – це носій її компетенції, який функціонує в чітко окресленій сфері державного управління та має закріплений нормативно-правовий статус [33, с. 91]. Н.Р. Ніжник та її колеги акцентують увагу на особливих методах, що використовуються у діяльності виконавчої влади, серед яких – переконання, авторитет, маніпулятивні техніки, але, головним чином, можливість застосування легального примусу, який і визначає її особливу сутність [24, с. 31].

У свою чергу, чинне законодавство України визнає органи виконавчої влади окремим видом органів державної влади, що реалізують одну з гілок публічної влади – виконавчу [9]. У цьому зв'язку Н.П. Тиндик виділяє чотири ключові підходи до розуміння виконавчої влади: як форму вольових відносин; як державний орган; як функцію; як сукупність повноважень. Дослідниця зауважує, що не всі юридичні категорії можуть бути формалізовані в законі, однак

наголошує на важливості наукового уточнення й уніфікації базових понять, оскільки саме це сприяє чіткому визначенню правового статусу виконавчих органів, меж їх повноважень та функціональної спрямованості [27, с. 109].

Упродовж певного часу в українському праві точилася дискусія щодо термінологічного оформлення статусу виконавчих органів – як «органів державної влади» чи «органів державного управління». Сучасні реалії, зокрема політична відповідальність уряду перед парламентською коаліцією, поступово звели ці суперечки нанівець. Нині виконавча влада дедалі більше розглядається як реалізатор політичного курсу правлячої більшості, а ключові посади у Кабінеті Міністрів України та інших органах виконавчої влади мають політичний характер. У цьому контексті важливо розуміти поняття «політична посада», що трактується як специфічний різновид посад у сфері публічної служби, відмінний за своїми засадами та функціональним навантаженням від суто адміністративних посад. У більшості демократичних країн такі посади заміщуються представниками політичних партій, що здобули перемогу на виборах – це забезпечує зв'язок між волевиявленням народу та здійсненням публічного управління [40, с. 72].

У підсумку, до головних рис органу виконавчої влади слід віднести:

1. належність до системи публічної адміністрації;
2. колективну організаційну форму;
3. створення на підставі волі держави;
4. поєднання політичних і адміністративних посад;
5. підзаконний характер діяльності;
6. реалізацію повноважень у межах, визначених законодавством;
7. наявність юридичної особи з відповідними атрибутами (печатка, рахунок, майно тощо) [18, с. 112-113].

У логічному продовженні попереднього аналізу варто звернути увагу на особливу роль виконавчої влади у системі поділу влад. Серед трьох гілок державної влади саме виконавчій відводиться провідна роль у забезпеченні функціонування державного механізму, адже вона відповідальна за реалізацію

рішень, прийнятих законодавчим органом, і фактичне втілення державної політики. На відміну від законодавчої, яка створює правові норми, та судової, яка здійснює контроль за їх дотриманням, виконавча влада втілює нормативні акти у практику державного управління.

У повсякденному житті громадяни найчастіше стикаються саме з виконавчою гілкою влади. Вона є тією силою, яка безпосередньо впливає на соціально-економічні процеси, надає публічні послуги, забезпечує реалізацію прав і свобод громадян. Саме тому функціонування виконавчої влади потребує постійного суспільного контролю та високого рівня ефективності.

Варто підкреслити, що виконавча влада як інституційне явище не є суто продуктом сучасної держави. Її витoki сягають глибини історії. Ще у Давній Греції мислителі, зокрема Платон, наголошували на необхідності окремих органів, які реалізовували б рішення народних зборів, тобто виконували виконавчі функції. Аристотель у праці «Політика» вперше систематизовано розділив владу на три види: законодавчу, виконавчу та судову. Проте у Середньовіччі подібна класифікація була відсутня – централізована монархічна влада концентрувала у собі всі гілки управління.

Ідея розподілу влад як фундамент державного устрою почала оформлюватися в епоху Нового часу. Джон Локк у своїй праці «Два трактати про правління» визначив три основні функції влади – законодавчу, виконавчу та федеративну, остання з яких відповідала за зовнішні справи. При цьому судову функцію Локк вважав частиною виконавчої влади. Він наголошував, що в державі має існувати влада, яка здатна не лише втілювати закони, але й забезпечувати їхню дієвість через механізми примусу. Подальший розвиток ця теорія отримала у працях Шарля Монтеск'є, який надав їй класичного вигляду, відомого сьогодні. Жан-Жак Руссо, в свою чергу, називав виконавчу владу «мозком» держави, що координує діяльність усіх її частин, підкреслюючи її організуючу функцію.

Становлення виконавчої влади як окремої гілки відбулося у зв'язку з утвердженням принципу поділу влад у конституційних системах модерних

держав. Із цього моменту виконавча влада почала сприйматись не просто як функція, а як система органів і посадових осіб, наділених повноваженнями з реалізації державної політики.

На сучасному етапі сутність виконавчої влади визначається її призначенням – втіленням у життя рішень законодавчої влади, організацією виконання правових норм та забезпеченням ефективного державного управління. Основною особливістю її діяльності є підзаконність, тобто всі рішення виконавчої влади приймаються на основі і на виконання законів. Водночас ця влада має не лише виконавчу, а й розпорядчу функцію – ухвалює нормативні акти, контролює підзвітні структури, забезпечує безперервність функціонування державного механізму.

Особливої уваги заслуговує питання ролі виконавчої влади в контексті різних форм правління. У президентських, парламентських чи змішаних республіках її модель організації змінюється залежно від співвідношення повноважень між главою держави та урядом. У такій системі виконавча влада виступає не лише реалізатором, але й ініціатором політичних рішень, а також координатором державного курсу.

Незважаючи на те, що основне завдання виконавчої влади полягає у виконанні законів, її діяльність охоплює набагато ширший спектр сфер: економічну, соціальну, оборонну, екологічну, інформаційну та інші. Саме органи виконавчої влади несуть відповідальність за реагування на суспільні виклики, впровадження інновацій, здійснення стратегічного планування.

Окрім того, виконавча влада може реалізовувати делеговане законодавство, а іноді – і квазісудові функції. Наприклад, діяльність Міжвідомчої комісії з антидемпінгу чи інспекційного нагляду свідчить про вихід виконавчої влади за межі класичного виконання рішень. Вона також здійснює внутрішній та позавідомчий контроль, що демонструє її гнучкість і здатність впливати на всю систему державного управління.

Підсумовуючи, виконавча влада – це гілка державної влади, покликана реалізовувати нормативно-правові акти через організаційно-управлінську

діяльність. Її ключове завдання – забезпечення практичного втілення законів, стабільного функціонування суспільства та держави, координація соціально-економічних процесів і надання адміністративних послуг. Виконавча влада діє в межах підзаконності, але має право на творчість у розробленні управлінських рішень та адаптації до динамічних потреб суспільства.

Водночас варто чітко розмежовувати поняття «виконавча влада» і «державне управління». Хоча вони мають подібне функціональне спрямування, державне управління є ширшим за змістом поняттям. Воно охоплює всю систему управлінських відносин у державі, включаючи не лише органи виконавчої влади, але й інші державні інституції. З іншого боку, виконавча влада охоплює лише один з різновидів державної влади, обмежений правовими рамками та компетенцією [45].

Таким чином, між виконавчою владою та державним управлінням існує складне діалектичне співвідношення: вони перетинаються, але не є тотожними. Частина функцій державного управління може виходити за межі виконавчої влади (наприклад, в апараті парламенту), водночас певні виконавчі повноваження можуть реалізовуватись у формі політичного управління, яке не є адміністративним. Це підкреслює багатогранність природи виконавчої влади та необхідність її подальшого наукового дослідження й законодавчого уточнення.

1.2. Поняття та види центральних органів виконавчої влади

У межах конституційного принципу поділу влад важливе місце займає система органів виконавчої влади, яка має чітку внутрішню структуру та ієрархію. Центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) виступають однією з ключових ланок цієї системи, забезпечуючи реалізацію державної політики у відповідних сферах на всій території України. Сама система виконавчої влади є багаторівневою, і кожен її елемент, включаючи ЦОВВ, виконує притаманні лише йому функції та має власну компетенцію.

Формування системи ЦОВВ базується на низці принципів: поєднання

централізації та децентралізації, забезпечення балансу соціально-економічного розвитку територій, узгодження державного суверенітету з регіональною самостійністю, а також інтеграції галузевого й територіального підходів до управління. У цьому контексті центральні органи відіграють роль координаторів загальнодержавної політики у таких сферах, як фінанси, інвестиції, освіта, охорона здоров'я, довкілля, безпека, наука, культура тощо. Їх діяльність забезпечує реалізацію загальнонаціональних програм розвитку [34].

У структурному аспекті ЦОВВ посідають середній рівень у системі виконавчої влади. Над ними – вищий орган, Кабінет Міністрів України, а нижчою ланкою є місцеві державні адміністрації та територіальні органи. До центральних органів виконавчої влади належать: міністерства, державні служби, агентства, інспекції, комісії, а також інші ЦОВВ зі спеціальним статусом, створені для виконання особливих завдань державного значення [34].

Щодо організаційної форми, більшість ЦОВВ мають єдиноначальну структуру: вони очолюються керівником, який несе персональну відповідальність за діяльність органу. Водночас у ряді органів, таких як міністерства та деякі агентства, функціонують колегії, що свідчить про поєднання принципів колегіальності та єдиноначальності у діяльності ЦОВВ. Вища ланка виконавчої влади – Кабінет Міністрів України – є колегіальним органом, що формує державну політику та координує діяльність усієї системи [34].

У науковій літературі та практиці державного управління існує низка класифікацій центральних органів виконавчої влади за різними критеріями:

- За походженням:
 - первинні (Кабінет Міністрів України);
 - похідні (міністерства, служби, агентства, місцеві державні адміністрації).
- За змістом (предметом діяльності):
 - міністерства (політико-управлінські органи);
 - державні служби, агентства, інспекції (виконавчо-контрольні

структури).

- За характером повноважень:
 - органи загальної компетенції (Кабінет Міністрів України);
 - галузевої (наприклад, Міністерство охорони здоров'я);
 - міжгалузевої (Міністерство фінансів);
 - спеціальної (Служба безпеки України).
- За організаційною формою:
 - єдиноначальні (міністерства, агентства);
 - колегіальні (Кабінет Міністрів, комісії).
- За часом дії:
 - постійні (КМУ, міністерства);
 - тимчасові (створені для реалізації окремих завдань).
- За функціональною спрямованістю керівників:
 - з превалюванням політичних функцій (Кабінет Міністрів, міністерства);
 - з превалюванням виконавчих функцій (державні служби, інспекції, агентства) [34].

Таким чином, центральні органи виконавчої влади відіграють провідну роль у реалізації державної політики в окремих сферах, забезпечуючи управлінську цілісність держави в умовах багаторівневого адміністративного устрою. Вони не лише втілюють закони, а й формують управлінське середовище через адміністративні акти, нормативну діяльність, контрольні та координаційні функції. Усе це робить ЦОВВ ключовим елементом системи виконавчої влади в Україні [25, с. 64]. Розглядаючи систему виконавчої влади крізь призму її структурної побудови, варто зосередити увагу на її ієрархічній організації, в якій ключову роль відіграють центральні органи виконавчої влади. Водночас верхівку цієї системи, як вищий її рівень, посідає Кабінет Міністрів України – колегіальний орган, що здійснює загальне керівництво виконавчою гілкою влади. Уряд не лише реалізує виконавчу владу безпосередньо, а й спрямовує, координує і контролює діяльність міністерств, інших центральних органів виконавчої влади,

місцевих державних адміністрацій, а також органів виконавчої влади в Автономній Республіці Крим. Відповідно до статті 113 Конституції України, Кабінет Міністрів України є відповідальним перед Президентом України та підконтрольним і підзвітним Верховній Раді України в межах, визначених Основним Законом [1].

Основою для діяльності Кабінету Міністрів є Конституція, закони України, укази Президента та акти Верховної Ради. До його загальнодержавних повноважень, зокрема, належать питання національної безпеки, громадського порядку, ліквідації надзвичайних ситуацій, а також реалізація цільових програм і координація міністерств та інших виконавчих органів [4].

Центральну ланку в системі виконавчої влади утворюють міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які підзвітні Кабінету Міністрів. Саме ці структури формують кістяк виконавчої влади на загальнодержавному рівні, адже вони виступають головними управлінськими органами в конкретних сферах публічної політики.

Міністерства в системі ЦОВВ поділяються на два основні типи:

- галузеві – що здійснюють управління в межах конкретної сфери (наприклад, охорона здоров'я, освіта, інфраструктура);
- функціональні (міжгалузеві) – які координують діяльність у кількох пов'язаних напрямках одночасно (наприклад, Міністерство фінансів України).

Відповідно до положень Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», інші ЦОВВ (служби, агентства, інспекції, комісії) створюються для виконання окремих завдань із реалізації державної політики у конкретних сферах. Їх основними функціями є:

1. надання адміністративних послуг;
2. здійснення державного нагляду (контролю);
3. управління об'єктами державної власності;
4. розроблення та подання пропозицій щодо формування державної політики міністрам, які спрямовують і координують їхню діяльність [5].

У науковій літературі звертається увага на проблему неоднозначності в

розмежуванні назв ЦОВВ, зокрема, у класифікації служб, агентств, інспекцій тощо. Частина дослідників вказує, що в чинному законодавстві (ч. 2 ст. 17 Закону [9]) застосовано показник переважності функцій, а не їх виключності. Це породжує певний функціональний дисонанс, коли назва органу не завжди точно відображає його повноваження [51, с. 31]. Водночас таке відхилення частково обґрунтоване практикою та доцільністю, хоча й не позбавлене критики з погляду юридичної точності [44, с. 283].

Окреме місце в системі ЦОВВ посідають державні комісії, що останнім часом закріплені як ще одна форма центральних органів виконавчої влади. Хоча законодавство не містить чіткого визначення цього терміна, Юридична енциклопедія подає його як «уповноважену групу осіб, обрану чи призначену для виконання доручення або вирішення певного питання» (наприклад, виборча, експертна, тимчасова слідча комісія тощо). Основною ознакою таких органів є колегіальність. Державна комісія як ЦОВВ є органом, діяльність якого спрямовується Кабінетом Міністрів через окремого Міністра, що координує її роботу. Особливості призначення членів комісії, строк її повноважень та обсяг компетенції визначаються спеціальним законом. Основне завдання таких органів – виконання окремих функцій з реалізації державної політики, що мають вузький або спеціалізований характер.

Отже, центральні органи виконавчої влади України – це інституціонально оформлені суб'єкти публічної адміністрації, що функціонують у межах вертикалі виконавчої влади. Вони мають чітко визначені завдання, підпорядковуються Кабінету Міністрів України, можуть мати як єдиноначальну, так і колегіальну форму організації, а їх компетенція охоплює широкий спектр сфер суспільного життя – від економіки до національної безпеки [34]. Розмаїття форм (міністерства, служби, агентства, інспекції, комісії) відображає гнучкість системи виконавчої влади, однак водночас потребує постійного вдосконалення з метою забезпечення прозорості, ефективності та структурної узгодженості [18, с. 114].

У продовження характеристики виконавчої влади, варто зупинитись на

центральных органах исполнительной власти (ЦОВВ), які є ключовими її елементами. Вони реалізують управлінські, публічно-сервісні та інформаційні функції в основних сферах державної політики – від економіки й безпеки до екології та соціального захисту.

ЦОВВ поділяються за статусом на загальні, галузеві та спеціальні. Їхня діяльність ґрунтується на Конституції, законах України, зокрема «Про ЦОВВ» і «Про доступ до публічної інформації».

У багатьох ЦОВВ створені окремі підрозділи, що забезпечують прозорість і доступ громадян до інформації. Це свідчить про новий підхід до формування їх правового статусу як розпорядників публічної інформації. Водночас фахівці відзначають необхідність чіткішого розмежування функцій між різними типами ЦОВВ для уникнення дублювання повноважень та підвищення ефективності їх діяльності [47, с. 34-36].

Узагальнюючи розгляд центральних органів виконавчої влади, доцільно окремо звернути увагу на їх специфічну категорію – інспекції, які посідають важливе місце в системі публічного адміністрування. Вони функціонують у межах єдиної структури виконавчої влади, виконуючи публічно-владні повноваження відповідно до законодавчо визначених функцій. З позиції адміністративного права інспекції як ЦОВВ розглядаються не лише як виконавчі структури, а як повноцінні суб'єкти публічного адміністрування.

Функціонально, інспекції реалізують передусім контрольно-наглядові функції, спрямовані на захист публічного інтересу, забезпечення дотримання законодавства та державного регулювання у визначених сферах. У структурному аспекті – це державні інституції, які мають повноваження на реалізацію владних рішень у межах покладених на них завдань. Таким чином, інспекції мають організаційно-правову природу публічного суб'єкта, покликаного забезпечувати належне врядування в межах виконавчої гілки влади.

Незважаючи на спільність їх загального статусу як ЦОВВ, інспекції вирізняються специфікою функціонального призначення. Їхня основна мета – контроль за дотриманням норм законодавства, а відповідно – моніторинг,

перевірка, аналіз та реагування на виявлені порушення. Водночас, у науковій дискусії висловлюються різні позиції щодо допустимості поєднання в межах одного органу контрольних функцій з іншими, зокрема управлінням державною власністю чи наданням адміністративних послуг. Деякі автори вважають це несумісним, інші – таким, що за певних умов не суперечить принципам адміністративної узгодженості. Це підтверджується і формулюванням у ч. 2 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», де для розмежування назв органів використано показник переважності, а не виключності функцій, залишаючи простір для змішаного функціонального навантаження [51, с. 62].

Інспекції, як і інші ЦОВВ, здійснюють свою діяльність на загальнодержавному рівні, не лише адмініструючи відповідні галузі, а й формуючи державну політику в межах своєї компетенції. До основних їх завдань належать:

- участь у нормативно-правовому регулюванні;
- формування пріоритетів розвитку відповідної сфери;
- надання роз’яснень і консультацій;
- моніторинг практики застосування законодавства;
- розробка та подання проєктів нормативних актів на розгляд уряду і Президента України;
- забезпечення соціального діалогу на галузевому рівні.

Діяльність інспекцій регулюється як універсальними правовими актами, що визначають загальні засади функціонування всіх ЦОВВ (наприклад, Конституція України [1], Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [5]), так і спеціальними нормативними документами, які встановлюють правовий статус окремих інспекцій. Прикладами таких актів є Постанова Кабінету Міністрів України «Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України» [7], «Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду» [6].

Інспекції у своїй діяльності мають дотримуватись загальних принципів

адміністративного права, серед яких верховенство права, належне врядування, пріоритет прав і свобод людини, принцип безперервності державного управління, єдиноначальність та єдність державної політики. Ці принципи є основою для стабільності функціонування системи інспекцій як ЦОВВ і забезпечення легітимного впливу на суспільні відносини.

Процедура утворення, реорганізації або ліквідації інспекцій належить до компетенції Кабінету Міністрів України. Такі зміни ініціюються за поданням Прем'єр-міністра України і здійснюються з урахуванням доцільності, ефективності адміністрування, а також уникнення дублювання повноважень з іншими органами виконавчої влади. Установлення нового ЦОВВ, зокрема у формі інспекції, може здійснюватися шляхом створення нового органу або трансформації вже існуючих (реорганізація, поділ, злиття, перетворення) [16, с. 394].

Отже, інспекції як центральні органи виконавчої влади – це специфічний тип публічних суб'єктів, головним завданням яких є забезпечення контролю за дотриманням законодавства в окремих сферах, реалізація публічного інтересу, а також участь у формуванні державної політики через аналітику, пропозиції та співпрацю з урядом. Їхній функціональний і правовий статус, хоч і базується на єдиній нормативній основі, має свої особливості, що вимагають подальших досліджень у межах системи публічного адміністрування.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

2.1. Організація системи центральних органів виконавчої влади

Система центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) України становить основу функціонування державного механізму, забезпечуючи реалізацію державної політики та ефективне управління суспільними процесами. Її організаційна структура, компетенція та принципи діяльності визначені основними законами держави, зокрема Конституцією України та Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI [5].

Подальша деталізація системи центральних органів виконавчої влади свідчить про її чітку ієрархічну побудову та функціональний розподіл. Відповідно до чинного законодавства, центральні органи виконавчої влади в Україні класифікуються на дві ключові групи.

До першої групи належать міністерства – основні суб'єкти, відповідальні за формування державної політики в окремих галузях чи сферах суспільного життя. Міністерства очолюють міністри, які одночасно є членами Кабінету Міністрів України, що забезпечує їхню безпосередню участь у виробленні та реалізації загальнодержавної політики.

Друга група об'єднує інші центральні органи виконавчої влади, що здійснюють окремі функції у процесі реалізації державної політики. Серед них розрізняють державні служби, агентства, інспекції, а також органи зі спеціальним статусом.

ЦОВВ здійснюють свою діяльність на всій території України, дотримуючись таких основоположних принципів:

- верховенство права – діяльність відповідно до Конституції та законів України;

- законність – дія виключно в межах наданих повноважень;
- відповідальність – звітність перед Кабінетом Міністрів України;
- прозорість і відкритість – забезпечення громадського контролю та доступу до інформації;

- єдиноначальність – одноособове керівництво органом.

Координація роботи центральних органів виконавчої влади здійснюється Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів, що забезпечує єдність виконавчої політики на національному рівні.

До прикладів міністерств як складових ЦОВВ належать:

- Міністерство внутрішніх справ України (МВС),
- Міністерство енергетики України,
- Міністерство закордонних справ України (МЗС),
- Міністерство оборони України,
- Міністерство освіти і науки України (МОН),
- Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ),
- Міністерство економіки України,
- Міністерство фінансів України,
- Міністерство цифрової трансформації України [52].

Серед інших центральних органів виконавчої влади функціонують:

- Державна податкова служба України,
- Державна митна служба України,
- Державна служба статистики України,
- Державна служба України з надзвичайних ситуацій,
- Державна архівна служба України,
- Державна служба фінансового моніторингу України,
- Національна поліція України,
- Пенсійний фонд України [30].

Повний перелік таких органів розміщено на офіційному вебсайті Кабінету Міністрів України.

Процедури утворення, реорганізації та ліквідації ЦОВВ належать до

компетенції Кабінету Міністрів України і здійснюються за поданням Прем'єр-міністра. Вказані процеси враховують актуальні потреби уряду та пріоритети державного управління.

Організаційно-правова основа діяльності системи центральних органів виконавчої влади спирається на норми Конституції України та спеціальних законів. Основний Закон встановлює, що Кабінет Міністрів України є найвищим органом у системі виконавчої влади, відповідальним за її цілісність і ефективність функціонування [4]. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» конкретизує структуру виконавчої гілки влади, закріплюючи положення, відповідно до яких система ЦОВВ включає міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, а координуючим і спрямовуючим центром цієї системи є Кабінет Міністрів України. Міністерства відіграють провідну роль у розробці та реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, тоді як інші центральні органи виконавчої влади забезпечують виконання окремих функцій у межах цієї політики. Незалежно від категорії, усі ЦОВВ здійснюють свою діяльність на всій території України, що гарантує єдність державного управління та реалізацію загальнодержавних інтересів [5].

Важливу роль у забезпеченні єдності виконавчої влади виконує Кабінет Міністрів України, який як безпосередньо, так і через підпорядковані йому центральні органи виконавчої влади здійснює загальне керівництво їхньою діяльністю [4]. У складі Кабінету Міністрів функціонують Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, кілька віце-прем'єр-міністрів та міністри [1]. Прем'єр-міністр організовує роботу уряду, спрямовуючи її на виконання визначених програмних завдань, тоді як віце-прем'єр-міністри координують взаємодію міністерств у закріплених за ними сферах, проте не здійснюють безпосереднього керівництва діяльністю цих органів [10].

У межах виконавчої вертикалі кожне міністерство виступає провідним органом у системі центральних органів виконавчої влади у відповідній сфері діяльності. Міністр несе персональну відповідальність за розроблення стратегічних напрямів державної політики та забезпечення їх реалізації. До

складу керівництва міністерства входять перший заступник та заступники міністра (загалом до чотирьох осіб), які координують діяльність структурних підрозділів і надають обов'язкові для виконання доручення працівникам апарату. Структуру апарату кожного міністерства затверджує особисто міністр, тоді як структуру інших центральних органів виконавчої влади визначають їхні керівники. Внутрішня організація міністерств і ЦОВВ передбачає поділ на окремі підрозділи, колегії, комісії та служби, які формуються відповідно до функціональних потреб. При міністерствах можуть також утворюватися консультативно-дорадчі колегії для сприяння у вирішенні окремих питань державної політики [5].

Особливу групу серед центральних органів виконавчої влади становлять органи зі спеціальним статусом, серед яких Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, а також національні регуляторні комісії у сферах енергетики, зв'язку, телерадіомовлення тощо. Їх правовий статус має низку специфічних ознак: закріплені Конституцією України та окремими законами завдання і повноваження, особливий порядок створення, реорганізації, ліквідації та встановлення підконтрольності. Призначення керівників таких органів здійснюється Президентом України за поданням Прем'єр-міністра, тоді як питання чисельності штату та затвердження штатних розписів перебувають у компетенції відповідного міністра або керівника органу, за погодженням із Міністерством фінансів.

Розбудова ефективного механізму державного управління безпосередньо пов'язана з належною організацією системи органів виконавчої влади. Саме ця система виступає стрижнем інституційної структури державного управління, оскільки її недосконалість унеможливорює досягнення високої ефективності управлінських процесів.

Реформування системи органів виконавчої влади в Україні має глибоке історичне підґрунтя, що починається з моменту здобуття незалежності у 1991 році. Україна успадкувала від радянської моделі громіздку та малоефективну систему органів управління, що значною мірою продовжувала функціонувати

навіть після прийняття Конституції України у 1996 році. На рівні центральних органів ця система тривалий час залишалась інерційною, розростаючись за рахунок численних комітетів, служб та агентств. Хоча певні позитивні зміни вже відбулися, багато проблем у цій сфері все ще зберігаються.

У 2008 році Закон України «Про Кабінет Міністрів України» закріпив правові засади формування та діяльності системи центральних органів виконавчої влади. Для комплексного розв'язання проблем інституціоналізації центральних органів було розроблено проект Закону України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади». Цей законопроект, створений Міністерством юстиції України на розвиток положень статті 120 Конституції та відповідних норм Закону «Про Кабінет Міністрів України», пройшов погодження з усіма заінтересованими сторонами і переданий на розгляд Кабінету Міністрів України [4].

Подальша розробка законопроекту базувалася на глибокому аналізі теоретичних і практичних аспектів функціонування системи центральних органів виконавчої влади. Основні новації, запропоновані в проекті закону, стали результатом роботи спеціально створеної Робочої групи, яка займалася, зокрема, ідентифікацією поняття «центральный орган виконавчої влади», визначенням їх видового складу та побудовою оптимальної системи для забезпечення належного функціонування механізму державного управління в Україні.

При визначенні сутності центрального органу виконавчої влади (ЦОВВ) важливо виходити з певних теоретико-методологічних засад. Центральними ці органи називають тому, що їх компетенція має загальнодержавний характер і поширюється на всю територію України. Їх діяльність спрямована на захист інтересів держави в цілому, а не окремих її регіонів. У той же час необхідно чітко розмежовувати центральні органи виконавчої влади та Уряд, оскільки хоча обидві ланки мають загальнодержавну компетенцію, Кабінет Міністрів України відповідає за реалізацію державної політики в усіх сферах без винятку, тоді як кожен центральний орган виконавчої влади працює у визначених спеціалізованих напрямках державної політики [32, с. 39].

Організаційно-правова модель системи виконавчої влади передбачає чітке визначення взаємозв'язків між її елементами. Відповідно до Конституції України та чинного законодавства, ключову роль у цьому процесі відіграє Кабінет Міністрів України, який як найвищий орган у системі виконавчої влади здійснює спрямування та координацію діяльності центральних органів виконавчої влади (пункт 9 статті 116 Конституції України, частина перша статті 22 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). У свою чергу, центральні органи виконавчої влади несуть відповідальність перед урядом за результати своєї діяльності, а також перебувають у підзвітності та підконтрольності Кабінету Міністрів (частина друга статті 22 згаданого Закону), що забезпечує належний рівень централізації й підзвітності в системі виконавчої влади [4].

Водночас у системі органів державної влади існують інституції, які, незважаючи на загальнодержавну компетенцію, не належать до центральних органів виконавчої влади. До таких органів належать Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, а також Служба безпеки України. Їхній правовий статус визначено безпосередньо на рівні Конституції України, а процедура призначення та звільнення керівників цих органів є окремою і відмінною від механізму, передбаченого для ЦОВВ [50, с. 56-57].

У законодавчому визначенні центрального органу виконавчої влади йдеться про організацію, утворену Кабінетом Міністрів України у формі міністерства або іншого органу, чия компетенція поширюється на всю територію держави, а керівник якого призначається і звільняється відповідно до вимог Конституції. При цьому центральний орган виконавчої влади підзвітний, підконтрольний і відповідальний перед Кабінетом Міністрів України.

Варто зазначити, що Конституція України не деталізує види центральних органів виконавчої влади, вживаючи узагальнену формулу «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» (стаття 116, частина третя статті 117 Конституції України). Водночас Основний Закон чітко виокремлює міністерства як особливу категорію серед ЦОВВ, адже саме між ними розподіляється весь

спектр урядової політики [1].

Вищий статус міністерств порівняно з іншими центральними органами пояснюється тим, що міністерства фактично є продовженням діяльності Уряду, виступаючи основними центрами розробки та впровадження державної політики в окремих секторах. Міністри, як члени Кабінету Міністрів України, несуть солідарну відповідальність за діяльність Уряду та персональну політичну відповідальність за стан справ у підпорядкованих сферах.

Досвід країн Європейського Союзу також підтверджує провідну роль міністерств у системі публічної адміністрації. У більшості держав ЄС побудова урядових структур ґрунтується на галузевому та програмному принципах, що дозволяє міністерствам ефективно планувати і організовувати діяльність у відповідних галузях, здійснювати керівництво підпорядкованими підприємствами та установами, а також забезпечувати контроль за суб'єктами у відповідних сферах [49].

У межах системи центральних органів виконавчої влади окреме місце займають органи зі спеціальним статусом. Вони вирізняються тим, що їх завдання і повноваження чітко визначені Конституцією України та окремими законами, що передбачають можливість встановлення особливого порядку їх утворення, реорганізації чи ліквідації, а також регулювання питань підконтрольності, підзвітності та процедури призначення і звільнення їхніх керівників [13, с. 82]. Відповідно, правовий статус таких органів та їх взаємодія з іншими елементами системи виконавчої влади повинні визначатися спеціальними законодавчими актами.

У науковій літературі наголошується на ряді характерних рис центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Так, О.І. Лавренова виокремлює серед них специфічність завдань і функцій, особливий порядок вирішення кадрових питань, запровадження спеціальних вимог до членів органів та гарантій їхньої діяльності, специфічні механізми підконтрольності й підзвітності, а також можливість видання нормативно-правових актів, що не обмежуються лише організаційно-розпорядчими документами. При цьому

чинний Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», хоч і виділяє органи зі спеціальним статусом як окрему групу, однак детального розкриття їх особливостей не містить [36, с. 115].

Однак, незважаючи на закладені законодавчі основи, проблема чіткого окреслення критеріїв для віднесення органів до категорії центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом залишається невирішеною. Відсутність встановлених параметрів створює ризики для необґрунтованого збільшення кількості таких органів, що в перспективі може призвести до дисбалансу всередині системи ЦОВВ [5].

Особливої уваги заслуговує ситуація із Національним агентством з питань запобігання корупції та Національним агентством з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Хоча ці органи віднесено до ЦОВВ зі спеціальним статусом, вони за своєю природою належать до агентств – окремого виду центральних органів виконавчої влади відповідно до положень Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», якщо основою їхньої діяльності є управління об'єктами державної власності [5].

У наукових колах обговорюються різні варіанти оптимізації цього сегмента виконавчої влади. Частина дослідників вважає доцільним обмежити кількість ЦОВВ зі спеціальним статусом, адже їх надмірна чисельність розмиває специфіку цього інституту [38, с. 217]. Водночас інші фахівці пропонують розширити їх перелік, зокрема включити до такої категорії Національне агентство України з питань державної служби [20, с. 118].

Щодо майбутнього місця органів зі спеціальним статусом у структурі виконавчої влади існують дві основні концепції: перша передбачає їх вилучення зі складу ЦОВВ та створення окремої категорії спеціальних органів виконавчої влади [22, с. 19–21], друга ж – залишення в системі ЦОВВ за умови реорганізації та підпорядкування відповідним міністерствам.

У сучасному вигляді ЦОВВ зі спеціальним статусом поділяються на дві основні групи. Першу складають органи, безпосередньо закріплені у Конституції

України, а саме Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України та Державний комітет телебачення і радіомовлення України. Другу групу формують інші органи, що можуть бути створені рішенням Кабінету Міністрів України. Варто зазначити, що така класифікація має тісний зв'язок із питанням функціонування незалежних регуляторних органів, зокрема Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, та аналогічних інституцій [23, с. 68-69].

Важливим етапом у реформуванні системи центральних органів виконавчої влади стала правова позиція Конституційного Суду України, який визнав за необхідне повернення незалежних комісій до складу ЦОВВ. Суд наголосив, що створення постійно діючих органів, які за своїм функціональним призначенням відповідають ознакам центральних органів виконавчої влади, але формально не належать до системи виконавчої влади, суперечить положенням Конституції України.

У підсумку можна констатувати, що на сьогодні система центральних органів виконавчої влади України має чітко структуровану ієрархію та складові елементи. До цієї системи входять Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади (зокрема служби, агентства, інспекції, комісії), а також органи зі спеціальним статусом. Між ними встановлені чіткі зв'язки підпорядкування, координації та взаємодії, закріплені як на рівні Конституції України, так і в чинному законодавстві та підзаконних нормативно-правових актах. Така побудова системи забезпечує інституційну цілісність і стабільність механізму реалізації державної політики.

2.2. Правове регулювання діяльності центральних органів виконавчої влади

Правова основа діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні закладається на конституційному та законодавчому рівнях. Відповідно до положень Закону України «Про Кабінет Міністрів України», діяльність Уряду здійснюється виключно на підставі та в межах повноважень, визначених Конституцією та законами України [4]. Більш деталізоване регулювання функціонування ЦОВВ міститься в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади», де зазначається, що як міністерства, так і інші ЦОВВ у своїй роботі повинні керуватися Конституцією України, законами, указами Президента, постановами Верховної Ради, рішеннями Кабінету Міністрів України та іншими актами нормативного характеру.

Організаційні засади, коло повноважень і механізми діяльності кожного центрального органу визначаються безпосередньо Конституцією та профільними законами України. На рівні підзаконного регулювання значну роль відіграють положення про центральні органи виконавчої влади – спеціальні нормативно-правові акти, що деталізують правовий статус, функціональні завдання, організаційну структуру і механізми взаємодії відповідного міністерства чи іншого ЦОВВ. Ці положення затверджуються Кабінетом Міністрів України або Президентом залежно від особливостей правового статусу конкретного органу [5].

На додаток до загальної законодавчої бази, внутрішню організацію роботи міністерств забезпечують акти індивідуальної дії – накази та розпорядження, які видаються відповідними міністрами у межах наданих їм повноважень. Такі документи служать основним інструментом регулювання діяльності підпорядкованих органів виконавчої влади, їхніх територіальних підрозділів, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, на яких поширюється сфера впливу міністерства.

Накази нормативного характеру підлягають обов'язковій державній

реєстрації в Міністерстві юстиції України і офіційному оприлюдненню. При цьому внутрішні адміністративні акти видаються і застосовуються відповідно до положень Закону України «Про адміністративну процедуру», тоді як накази, що мають регуляторний зміст, створюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Така диференціація процедур забезпечує чіткість, законність і прозорість процесів ухвалення управлінських рішень у центральних органах виконавчої влади [3]. Крім того, правове регулювання діяльності центральних органів виконавчої влади передбачає обов'язкове оприлюднення їхніх нормативних і організаційних актів. Зокрема, усі накази міністерств повинні бути публічно доступними державною мовою через офіційні вебсайти відповідних органів. Водночас Кабінет Міністрів України має повноваження скасовувати будь-які накази або інші акти міністерств, повністю чи частково, відповідно до встановленої процедури.

Особливу увагу законодавство приділяє кадровим питанням: міністри, їхні перші заступники та заступники мають політичний статус і не належать до категорії державних службовців. Призначення і звільнення заступників міністра здійснюється Кабінетом Міністрів за поданням Прем'єр-міністра, тоді як інші працівники апарату міністерств і ЦОВВ призначаються безпосередньо відповідними керівниками органів. Всі витрати на утримання апарату фінансуються з державного бюджету, а граничну чисельність працівників визначає КМУ.

На конституційному рівні у п. 12 ст. 92 передбачено, що організація і діяльність органів виконавчої влади регламентуються виключно законами України. Така ж вимога містилася у Конституційному Договорі 1995 року. Це свідчить про необхідність законодавчого визначення порядку роботи КМУ та інших ЦОВВ. Проте, тривалий час після прийняття Конституції 1996 року, на практиці діяли ще радянські нормативні акти, зокрема Закон «Про Раду Міністрів Української РСР», який втратив свою актуальність, але був офіційно замінений сучасним законодавством лише у 2007 році.

Питання організації міністерств і ЦОВВ у Конституції розглядається лише фрагментарно. Основні положення закріплюють, що Президент України за поданням Прем'єр-міністра утворює, реорганізовує чи ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (п. 15 ст. 106 Конституції), а КМУ спрямовує і координує їхню діяльність (п. 9 ст. 116 Конституції). Проте фактично до ухвалення Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» у 2011 році діяльність ЦОВВ регулювалася переважно указами Президента України, що мало ознаки порушення принципу верховенства закону і повноважного розмежування гілок влади. Таким чином, встановлення сучасної законодавчої бази стало необхідним кроком до приведення системи виконавчої влади у відповідність до конституційних вимог.

Разом із тим, зміст згаданих указів Президента України запроваджував певні базові підходи до організації роботи центральних органів виконавчої влади. Так, відповідно до Указу № 179/96, міністерство або інший центральний орган визнавався складовою державної виконавчої влади, підпорядкованою Кабінету Міністрів України. Міністерства були наділені функцією реалізації державної політики у визначеній галузі, здійснювали свою діяльність відповідно до чинної Конституції України, Конституційного Договору, законів, актів Верховної Ради, Президента та Уряду. Окрім того, міністерства організовували виконання законодавства, контролювали його реалізацію, взаємодіяли з іншими органами влади та мали право видавати накази, які, у випадках, передбачених законодавством, ставали обов'язковими для широкого кола суб'єктів. Всі нормативно-правові акти підлягали державній реєстрації в Міністерстві юстиції України.

Організаційну структуру міністерства очолював міністр, призначений Президентом України, а для координації діяльності створювалася колегія, до складу якої входили керівники та заступники. Рішення колегії реалізовувалися через відповідні накази. Важливо, що міністерство мало статус юридичної особи, власний баланс і печатку.

У свою чергу, Указ № 1572/99 унормував структуру системи центральних

органів виконавчої влади. Відповідно до нього, до ЦОВВ відносилися міністерства, державні комітети (служби) та органи зі спеціальним статусом. Їх керівників призначав Президент за поданням Прем'єр-міністра, а акти, що регулювали діяльність органів, затверджувалися Президентом. Документ також передбачав можливість створення територіальних підрозділів ЦОВВ та урядових органів державного управління, які мали спеціалізовані функції у визначених підгалузях.

Ключовим підсумком обох указів стало те, що, хоча їхні положення базувалися на принципах верховенства закону та підзаконного характеру актів ЦОВВ, на практиці це призвело до посилення ролі Президента у сфері виконавчої влади, що виходило за межі конституційно визначених рамок. Зрештою, на основі Указу № 1572/99 була встановлена офіційна схема організації ЦОВВ, що поділяла їх на три основні групи: міністерства, державні комітети та інші прирівняні до них органи, а також центральні органи зі спеціальним статусом.

Таким чином, ці нормативні акти не тільки заклали основи сучасної системи центральних органів виконавчої влади в Україні, але й виявили необхідність подальшого вдосконалення законодавчого регулювання для забезпечення балансу між гілками влади та ефективного функціонування публічного управління

Водночас подальший розвиток структури центральних органів виконавчої влади знайшов своє відображення в Указі Президента України № 1085/2010. Цим актом було закріплено нову модель систематизації ЦОВВ, яка передбачала певну класифікацію органів за функціональним принципом. Зокрема, органи, що раніше прирівнювались до державних комітетів, були виокремлені в окрему групу центральних органів виконавчої влади, проте їх діяльність спрямовувалась і координувалась через відповідних членів Кабінету Міністрів України.

Структура за Указом № 1085/2010 фактично розділила ЦОВВ на три основні групи. Першу склали міністерства, які залишилися ключовими центрами формування політики у відповідних сферах. Другу – інші центральні органи виконавчої влади: державні служби, агентства та інспекції, діяльність яких була

підпорядкована відповідним міністрам. Третю – центральні органи зі спеціальним статусом, до яких увійшли, наприклад, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України та інші органи особливого значення.

Варто звернути увагу на те, що термінологічне розмежування, використане в указі, було дещо нечітким, адже всі зазначені органи, включаючи міністерства, є центральними органами виконавчої влади відповідно до положень Конституції України (статті 106, 117). Крім того, схема розподілу функцій через членів Уряду свідчила про прагнення посилити координацію та уникнути дублювання повноважень.

Проблематика меж повноважень Президента України у сфері реорганізації ЦОВВ також стала предметом розгляду Конституційного Суду України у справі від 28 січня 2003 року № 2-рп/2003. Суд підтвердив, що Президент має право здійснювати реорганізацію центральних органів виконавчої влади лише в межах, визначених Конституцією, без зміни їхнього основного призначення. Проте повного роз'яснення щодо інших органів, не передбачених безпосередньо Конституцією, Суд не надав.

Суттєвим кроком упорядкування системи виконавчої влади стало ухвалення Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Цей закон, прийнятий у розвиток указів Президента та на виконання вимог Конституції, нарешті системно врегулював організаційні засади діяльності ЦОВВ. Він закріпив уже існуючу за Указом № 1085/2010 структуру: міністерства, інші центральні органи (служби, агентства, інспекції), а також органи зі спеціальним статусом, чітко визначивши порядок їх утворення, реорганізації, ліквідації та взаємодії в межах виконавчої влади. Таким чином, було зроблено важливий крок до формалізації та конституційної легітимації української системи ЦОВВ.

На цьому етапі важливо звернути увагу на окремі положення Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», що безпосередньо стосуються досліджуваної тематики. Насамперед, діяльність міністерств і інших ЦОВВ базується на принципах верховенства права, законності, безперервності, відкритості, прозорості, відповідальності та дотримання прав і свобод людини і

громадянина (ч. 1 ст. 2).

У своїй роботі ЦОВВ керуються Конституцією України, відповідними законами, актами та дорученнями Президента України, щорічним посланням Президента до Верховної Ради, актами Кабінету Міністрів України та іншими нормативно-правовими документами (ч. 1 ст. 3). Водночас міністерства й інші центральні органи мають статус юридичних осіб публічного права (ч. 1 ст. 3).

Процес утворення, реорганізації чи ліквідації міністерств і ЦОВВ належить до компетенції Президента України за поданням Прем'єр-міністра (ч. 1 ст. 5). На виконання покладених завдань міністерства мають право видавати накази, які є обов'язковими для виконання відповідними органами та установами на всій території України. Накази нормативно-правового характеру підлягають обов'язковій державній реєстрації в Міністерстві юстиції України та включенню до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, а також їх обов'язковому оприлюдненню (чч. 1–10 ст. 15).

Основні завдання центральних органів виконавчої влади окреслені чітко: надання адміністративних послуг, здійснення державного нагляду (контролю), управління об'єктами державної власності, підготовка пропозицій для міністрів щодо формування політики, а також виконання інших завдань, визначених законодавством (чч. 1–2 ст. 17). Вид органу (служба, агентство чи інспекція) залежить від характеру основних функцій, які він виконує.

Щодо правотворчої діяльності, ЦОВВ уповноважені видавати накази організаційно-розпорядчого характеру на основі законів, актів Президента, актів Кабінету Міністрів і наказів міністерств (чч. 1–3 ст. 23). Варто зазначити, що положення закону поширюються також на органи зі спеціальним статусом, такі як Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України та Державний комітет телебачення і радіомовлення України, за винятком випадків, коли для них установлені спеціальні умови організації та діяльності (ч. 4 ст. 24).

Нарешті, законодавство встановлює чіткі вимоги щодо відповідальності посадових осіб міністерств та інших ЦОВВ. Вони несуть кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність за шкоду,

завдану незаконними діями чи рішеннями. Відшкодування таких збитків здійснюється за рахунок держави, з правом держави на регрес до відповідних осіб (чч. 1–3 ст. 27).

Таким чином, норми Закону «Про центральні органи виконавчої влади» формують цілісну правову основу для організації, функціонування та відповідальності центральних органів у системі виконавчої влади України.

Крім окреслених аспектів, варто підкреслити, що ухвалення Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» заклало базові принципи діяльності ЦОВВ, зокрема чітке дотримання норм підзаконності, пріоритету прав людини, законності, відкритості, прозорості й відповідальності. Особливо наголошується, що всі акти центральних органів повинні видаватися в межах законодавчих повноважень і на підставі чинного права, а також підлягати обов'язковій державній реєстрації в Міністерстві юстиції України. Водночас тільки міністерства і ЦОВВ зі спеціальним статусом мають право видавати нормативно-правові акти, тоді як служби, агентства та інспекції можуть реалізовувати такі функції лише через відповідні міністерства. Наприклад, низку актів в інтересах Державної служби фінансового моніторингу України ухвалювало Міністерство фінансів України.

Варто зазначити і розбіжності у переліках органів зі спеціальним статусом: Закон прямо визначає лише ті ЦОВВ, що згадані також у Конституції України, тоді як Указ Президента розширив цей список, включивши додатково ще два органи, створені рішенням глави держави без законодавчого підґрунтя для встановлення таких критеріїв.

Попри зусилля із впорядкування системи, законодавча практика свідчить про продовження експериментів із організаційною структурою виконавчої влади. Зокрема, прийняття Закону України № 3610-VI започаткувало нову категорію органів – державні колегіальні органи, які формально не належать до жодної з гілок влади, хоча фактично здійснюють функції виконавчої влади. Така конструкція суперечить конституційним принципам, адже перелік державних органів, які не належать до жодної гілки влади, є вичерпно визначеним

Конституцією (наприклад, ЦВК, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення).

Таким чином, попри чіткі положення Конституції та закону щодо механізмів утворення і діяльності центральних органів виконавчої влади, у практиці було запроваджено так звані державні колегіальні органи (Національні комісії у сферах енергетики, зв'язку, фінансових ринків тощо), що створило додаткові виклики у забезпеченні правової визначеності та конституційності державної організації [15].

Отже, з урахуванням викладеного, можна зробити висновок, що правове забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні має комплексний характер і спирається на основоположні положення Конституції, базові закони держави (зокрема, «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про державну службу») та підзаконні нормативні акти Президента і Кабінету Міністрів. Процедури утворення, реорганізації, ліквідації ЦОВВ, а також їх функціональне наповнення, врегульовані на рівні спеціальних положень і регламентів, що гарантує упорядкованість системи та стабільність її розвитку.

При цьому власна нормотворча діяльність центральних органів виконавчої влади підпорядковується загальним вимогам законодавства про нормативно-правові акти. Такий підхід забезпечує передбачуваність, юридичну визначеність та відкритість їхньої діяльності, що є обов'язковими умовами належного функціонування державного механізму в демократичній правовій державі.

2.3. Функціональні, компетентні та інші складові механізмів діяльності центральних органів виконавчої влади

Механізм функціонування центральних органів виконавчої влади включає комплекс організаційних, кадрових та нормативно-правових інструментів, які забезпечують реалізацію ними визначених завдань. Основні складові цього механізму можна узагальнити наступним чином.

Однією з ключових складових є функції центральних органів виконавчої влади. Відповідно до закону, міністерства відповідають за формування та реалізацію державної політики у певних сферах, тоді як інші ЦОВВ виконують окремі завдання, спрямовані на впровадження цієї політики. Так, ЦОВВ готують пропозиції щодо розвитку політики, організовують її реалізацію у межах компетенції, здійснюють управління у відповідній сфері, а також міжгалузеву координацію. Підрозділи, що діють у складі ЦОВВ, наприклад, департаменти та служби, виконують управлінські, контрольно-наглядові та регулятивно-дозвільні функції. Завдяки цим процесам політичні рішення втілюються у практичні заходи через планування, організацію, контроль та регулювання.

Компетенція та повноваження ЦОВВ регулюються законодавством і включають розроблення проєктів нормативно-правових актів, здійснення дозволів та ліцензування, контроль за дотриманням законодавства тощо. Реалізація компетенції відбувається шляхом видання наказів та розпоряджень, які мають обов'язкову силу для відповідних суб'єктів. Зокрема, накази міністерств після державної реєстрації набувають статусу нормативно-правових актів і стають частиною правової системи у відповідній сфері. Крім того, окремі інспекції створені для здійснення контрольних функцій та перевірок дотримання законодавства. Повноваження ЦОВВ є загальнонаціональними і можуть змінюватися лише шляхом внесення змін до законів.

Організаційно-структурна побудова механізму включає апарати міністерств та інших ЦОВВ, їх структурні підрозділи, а також консультативно-дорадчі органи, наприклад колегії міністерств. Для виконання своїх функцій

ЦОВВ можуть створювати територіальні органи в регіонах, керівники яких призначаються міністрами або керівниками відповідних органів. Структура, чисельність та фінансування територіальних органів визначаються відповідно до нормативно встановленого порядку та погоджуються з Міністерством фінансів України.

Нормативно-правове та процедурне забезпечення діяльності ЦОВВ передбачає дотримання визначених процедур видання актів, адміністративного регулювання, здійснення контролю і нагляду. Робота органів базується на використанні методів планування, правового регулювання, управлінських директив, моніторингу та звітності. Однією з принципів вимог є забезпечення відкритості діяльності: нормативно-правові акти підлягають обов'язковій публікації на офіційних ресурсах у державній мові [5].

Окрему роль у механізмі відіграють кадровий потенціал і ресурсне забезпечення: державні службовці, технічні засоби, інформаційні системи. Для підвищення якості управлінських рішень міністерства та інші ЦОВВ можуть створювати дорадчі органи – наукові ради, експертні комісії, громадські ради тощо. Згідно із Законом «Про доступ до публічної інформації», ЦОВВ зобов'язані забезпечувати прозорість і відкритість, включно з відповідями на запити громадян та оприлюдненням публічної інформації [2].

Таким чином, механізм діяльності центральних органів виконавчої влади є складною системою взаємопов'язаних функціональних, компетентнісних та організаційних елементів, яка працює в межах чітко визначених законодавчих рамок і забезпечує практичне втілення державної політики.

У сфері теорії управління організаційні аспекти розглядаються як у межах окремих організацій, так і в контексті цілих галузей, процесів або інших структурних об'єднань. Один із відомих дослідників у цій галузі, І. Адізес, розвинув концепцію, згідно з якою всі організації подібні до живих істот: вони проходять певні етапи розвитку, які формують характерні цикли їхньої поведінки. За його підходом, кожен етап життєвого циклу організації супроводжується специфічними викликами та труднощами, що потребують

адекватних управлінських рішень. Для успішного переходу між стадіями розвитку організації мають володіти спроможністю до гнучкого управління змінами і розвивати механізми внутрішньої самоорганізації, що є визначальним чинником їхньої довготривалої ефективності [58, с. 85–86].

Попри теоретичну важливість концепцій життєвих циклів організацій, у практиці діяльності органів виконавчої влади України ці підходи поки що не набули належного застосування. Питання етапності розвитку організаційних структур органів управління здебільшого залишається поза увагою, що частково пояснюється відносною молодістю українських інституційних систем та постійними трансформаціями суспільно-політичних процесів. Відсутність стабільних і тривалих організаційних моделей унеможливорює повноцінний аналіз функціонування виконавчої влади за стадіями життєвого циклу та прогнозування їх еволюції.

Разом із тим, діяльність органів виконавчої влади охоплює широкий спектр функцій – економічних, соціальних, політичних, правових, ідеологічних – що реалізуються у межах управлінських процесів, кожен із яких має свою функціональну та компетентнісну специфіку залежно від сфери повноважень. У зв'язку із цим виникла потреба у модернізації механізмів державного управління.

Відповідно до ухвалених стратегічних документів, зокрема Стратегії реформування державного управління України на 2016–2021 роки, Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, Концепції запровадження посад фахівців із питань реформ і Методики аналізу та оптимізації робочих процесів, було започатковано реформування організаційних підходів у діяльності ЦОВВ. Серед основних завдань – реорганізація робочих процесів, розмежування функцій розробки державної політики та її реалізації, оптимізація структур управління, усунення дублювання повноважень і вдосконалення кадрової політики.

У межах цих змін особливу увагу приділено створенню нових моделей організаційної побудови ЦОВВ, перегляду змісту завдань, механізмів управління та принципів організації роботи. Функціональні засади механізму їх діяльності

базуються на фундаментальних принципах: верховенства права, законності, відкритості, об'єктивності, пропорційності, підконтрольності, відповідальності та дотримання високих етичних стандартів.

Організаційні структури ЦОВВ можуть формуватися за функціональним, територіальним або етапним принципами управління, а також на основі комбінованих моделей із застосуванням науково обґрунтованих підходів до проектування системи державного управління [17, с. 5-6].

У процесі розбудови демократичного суспільства особливу роль відіграють центральні органи виконавчої влади, які виступають своєрідною сполучною ланкою у взаємодії держави й суспільства. Саме через діяльність ЦОВВ реалізуються ключові завдання у сфері правового регулювання та впровадження державної політики на всіх рівнях. Надані їм повноваження закріплюють важливість цих органів у механізмах імплементації правових норм і забезпеченні ефективного управління.

На основі Конституції України та чинного законодавства ЦОВВ забезпечують виконання нормотворчих функцій, що є фундаментом для сталого розвитку країни. Їх управлінський вплив поширюється на всі сфери суспільного життя, що включає планування та реалізацію прогнозних документів, стратегій сталого розвитку та соціально-економічних програм із залученням представників громадянського суспільства [41, с. 68; 48, с. 89–90].

Окрім цього, ЦОВВ активно інтегруються в юрисдикційні процеси, поступово розмежовуючи власні правові повноваження відповідно до змін соціально-економічних і політичних обставин, що дозволяє їм гнучко реагувати на виклики часу й удосконалювати механізми свого функціонування [60].

У межах своєї діяльності центральні органи виконавчої влади активно здійснюють нормотворчу функцію, яка охоплює всі етапи організаційного процесу – від визначення основних цілей і завдань до впровадження механізмів контролю за їх реалізацією. Завдяки цьому забезпечується гнучкість державного управління, своєчасне реагування на суспільні запити та можливість оперативного коригування правового регулювання відповідно до нових потреб і

викликів. Зважаючи на значення цієї сфери діяльності, порядок здійснення нормотворчих процедур має бути чітко регламентований на законодавчому рівні.

До складу системи ЦОВВ входять міністерства, державні служби, установи, інспекції, комісії, а також центральні органи виконавчої влади, що мають спеціальний статус. Всі вони здійснюють свою регулятивну діяльність переважно у сфері організаційного та процедурного забезпечення виконання функцій державного управління, зокрема делегуючи певні повноваження на місцевий рівень.

Згідно із Законом України "Про центральні органи виконавчої влади", саме міністерства здійснюють нормативно-правове регулювання у визначених сферах державної політики, тоді як міжгалузеві питання залишаються у компетенції Кабінету Міністрів України [5]. У свою чергу, підзаконні акти, які приймаються ЦОВВ, регламентують важливі аспекти організації правоохоронної діяльності, встановлюють стандарти адміністративної роботи, правила взаємодії різних суб'єктів державного управління та порядок здійснення контролю за їх діяльністю [62, с. 299].

У рамках здійснення своїх функцій центральні органи виконавчої влади України наділені широким колом повноважень, що забезпечують ефективне виконання завдань державного управління. Зокрема, до їх компетенції належить видання наказів та організація контролю за їх виконанням на підвідомчих рівнях. Важливим напрямом є також участь у погодженні та розробленні проектів нормативно-правових актів, що дозволяє ЦОВВ активно впливати на вдосконалення законодавчої бази.

Окрім цього, ЦОВВ здійснюють узагальнення практики застосування законодавства у відповідних сферах та готують пропозиції щодо його удосконалення з урахуванням виявлених проблем і потреб суспільства. Вони також координують міжнародне співробітництво, забезпечуючи виконання міжнародних зобов'язань України. Серед важливих завдань – здійснення державного нагляду і контролю за дотриманням законодавства у визначених галузях, а також організація системної підготовки і підвищення кваліфікації

державних службовців, що сприяє професійному розвитку кадрів та зміцненню інституційної спроможності органів виконавчої влади [54, с. 133-134].

Таким чином, механізм функціонування центральних органів виконавчої влади формується шляхом інтеграції їхніх функціональних завдань та повноважень – від розроблення державної політики до регуляторної і контрольної діяльності – із системою організаційно-правового забезпечення. Таке забезпечення включає норми законодавства, адміністративні структури, процедури кадрового управління та фінансування.

Усі ці елементи тісно взаємодіють між собою, утворюючи цілісну основу для реалізації функцій державного управління на центральному рівні. Саме їхня узгоджена робота забезпечує стабільність, ефективність та результативність діяльності центральних органів у системі виконавчої влади.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ СИСТЕМИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

3.1. Шляхи оптимізації системи міністерств, служб, агентств та інших центрального органів виконавчої влади

Проведення адміністративної реформи сьогодні виступає одним із ключових завдань державної політики, спрямованим на формування ефективної системи врядування як на національному, так і на регіональному рівнях. Одним з важливих елементів цієї реформи є вдосконалення та оптимізація структури органів виконавчої влади. Оптимізаційні процеси у системі центрального органів виконавчої влади мають на меті забезпечити їхню максимальну ефективність у реалізації покладених функцій та завдань, включаючи надання якісних та доступних адміністративних послуг населенню. Це означає, що мова йде не просто про скорочення кількості органів чи зменшення штату, а про глибокий функціональний перегляд їхньої діяльності, перерозподіл компетенцій, усунення дублювання повноважень і впровадження сучасних управлінських підходів [29, с. 3]. Крім загальної потреби в оновленні, оптимізація системи центрального органів виконавчої влади вимагає чітких нормативно-правових засад, які регулюють порядок їх організації, повноважень та підпорядкованості. Так, в Указі Президента України «Про систему центрального органів виконавчої влади» № 1572 від 15.12.1999 р. закладено низку важливих положень: зокрема, визначено механізм затвердження положень про ЦОВВ, структури та граничної чисельності працівників їх центрального апарату, штатного розпису та кошторису; передбачено право Кабінету Міністрів України створювати в межах фінансування окремі урядові органи для управління певними підсекторами або сферами діяльності, виконання контролюючих, регуляторних і реєстраційно-дозвільних функцій стосовно фізичних і юридичних осіб; також чітко встановлено розподіл між політичними та адміністративними посадами, де

посади Прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів та міністрів визнаються політичними. В Указі Президента «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» № 1573 від тієї ж дати деталізовано порядок організації та взаємодії ЦОВВ, затверджено перелік міністерств, державних комітетів та інших органів, прирівняних за статусом до державних комітетів, а також органів зі спеціальним статусом, чії функції спрямовуються та координуються через міністрів [10].

Однак багатоваріантність форм та назв ЦОВВ виявилася недостатньо логічно структурованою: деякі органи об'єднували функції, що суперечили один одному з погляду принципів належного врядування (наприклад, водночас формували політику, регулювали правові питання і здійснювали нагляд), інші – мали статус вищих органів, хоча фактично не виконували державних управлінських функцій. Така невпорядкованість, разом із невідповідністю інституційної архітектури запитам суспільства, бізнесу та державних інтересів, не врегульованими конфліктами інтересів як на рівні службовців, так і на рівні установ, низькою якістю та непрозорістю надання адміністративних послуг, зрештою підштовхнули до необхідності проведення масштабної реформи вищих органів виконавчої влади. Основою цієї реформи стала концепція функціональної реорганізації: виділення чітких типів функцій (формування політики, регуляторно-правова діяльність, нагляд і контроль, управління державним майном, надання послуг), ієрархічна підпорядкованість служб, агентств та інспекцій міністерствам, а також оптимізація кадрового складу.

Серед ключових напрямів змін передбачено запровадження стандартизації та регламентації: розроблення єдиних стандартів якості та доступності державних послуг, формування процедур контролю та оцінювання ефективності роботи органів, створення чітких адміністративних процедур. Важливий акцент робиться на антикорупційних заходах – розробці та впровадженні нормативно-правових актів антикорупційного спрямування, проведенні антикорупційної експертизи проектів, створенні регіональних антикорупційних програм, а також деталізації процедур взаємодії службовців з громадянами та бізнесом. Окремо

варто підкреслити напрям удосконалення взаємодії між органами виконавчої влади та суспільством: йдеться про впровадження механізмів публічного обговорення важливих рішень, розвитку відкритості діяльності органів, залучення представників громадянського суспільства до етапів підготовки рішень і подальшого моніторингу їх виконання [53, с. 7].

Важливо розуміти, що оптимізація центральних органів виконавчої влади є не лише питанням внутрішньої перебудови, а й частиною загальної стратегії державного управління, що має бути системною і послідовною. Кабінет Міністрів України ще 27 грудня 2017 року затвердив Концепцію оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, яка окреслює основні напрями реформи. Документ акцентує, що попередні зусилля з реформування ЦОВВ здебільшого зосереджувалися на зміцненні інституційної спроможності міністерств у питаннях формування та координації державної політики, а також на вилученні у них повноважень, які їм не властиві. Проте уряд наполягає: зміни в системі міністерств мають проводитися не окремо, а як частина комплексного та послідовного реформування всього державного управління і оптимізації органів виконавчої влади загалом [8]. Такий підхід зумовлений нагальною потребою посилити аналітичний та стратегічний потенціал міністерств, підвищити ефективність їхньої роботи над ключовими національними реформами та забезпечити максимальну результативність під час формування і реалізації державної політики відповідно до європейських стандартів і найкращих міжнародних практик [31, с. 148-149].

Сьогодні система ЦОВВ України включає міністерства, а також численні державні служби, агентства, інспекції та інші спеціалізовані органи. Найвищим органом цієї системи виступає Кабінет Міністрів України, що здійснює загальне керівництво і координацію діяльності всіх ЦОВВ. Формально міністерства наділені функціями з формування державної політики, тоді як решта центральних органів виконують регуляторні, наглядові чи спеціалізовані завдання, перебуваючи в підпорядкуванні уряду або окремих міністрів [35]. Водночас існують органи, які мають особливий, спеціальний статус і

підпорядковуються безпосередньо Кабінету Міністрів або навіть Президенту, як це традиційно було у випадку державних комітетів та комісій.

Сучасна структура ЦОВВ є продуктом довгого еволюційного розвитку, який бере свій початок ще з моменту проголошення незалежності України у 1991 році. Тоді країна успадкувала громіздку, пострадянську модель державного управління, що характеризувалася надмірною централізацією, велетенським бюрократичним апаратом та складними механізмами ухвалення рішень. Як зауважують дослідники, посттоталітарна управлінська модель з великою кількістю чиновників, забюрократизованими процедурами та високим рівнем корупції досі суттєво знижує ефективність державного апарату [37, с. 365]. У межах системи ЦОВВ протягом років накопичувалися проблеми, такі як дублювання функцій між різними органами, суперечливість завдань та нераціональний розподіл фінансових і людських ресурсів.

Незважаючи на численні спроби реформ, багато проблем залишалися актуальними навіть на початку 2022 року. Експертні оцінки підкреслюють відсутність системного підходу в проведенні реформ державного управління: замість комплексної перебудови уряд вдавався переважно до фрагментарних змін, що не давало бажаного ефекту. Наприклад, протягом останніх років так і не було ухвалено нової редакції основного закону «Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади», яка мала б закріпити оновлену структуру та повноваження ЦОВВ. Чинне законодавство лише частково врегульовує порядок створення, реорганізації та ліквідації органів, а також не встановлює чітких меж між політичними та адміністративними посадами. Це породжує інституційну невизначеність, коли, наприклад, роль міністерств у формуванні політики є розмитою, а окремі агентства дублюють або навіть конкурують за вплив у рамках одних і тих самих політичних напрямів.

Додатковим ускладнюючим чинником є політичні обставини, які негативно впливають на ефективність системи. Фахівці вказують на дефіцит як політичного, так і адміністративного лідерства у просуванні реформ ЦОВВ. Слабка позиція Прем'єр-міністра та Кабінету Міністрів у проведенні реформ на

тлі посиленої ролі Офісу Президента призводить до дисбалансу в керівництві виконавчою владою. Насправді глава уряду не має ключового впливу на формування складу Кабміну, що обмежує його можливість впроваджувати єдину, узгоджену політику [46, с. 6]. Як наслідок, стратегічні рішення про зміну або оптимізацію структури ЦОВВ часто приймаються не на основі раціонального функціонального аналізу, а під впливом політичної доцільності або кон'юнктури.

Водночас, на додачу до політичних викликів, система ЦОВВ стикається і з численними організаційними проблемами. Часто нові інституції створювалися поверх уже існуючих, без належного упорядкування та ліквідації застарілих структур, що лише розширювало бюрократичний апарат замість раціонального заміщення старих функцій. Так, законодавство України передбачає можливість створення центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, проте чітких і прозорих критеріїв, за якими визначається така категорія, досі немає. Це дозволяло в минулому надавати статус особливого органу майже будь-якій установі на підставі політичних міркувань, що, своєю чергою, призвело до хаотичного розширення невпорядкованих інституційних мереж. Аналітичні дослідження вказують на те, що відсутність законодавчо закріплених критеріїв щодо спеціального статусу та відсутність чітких підстав для створення таких органів спричинили дублювання функцій та загальну управлінську неузгодженість [43, с. 25]. Це призвело до того, що деякі регуляторні служби, агентства чи комісії почали діяти фактично автономно, перетинаючись у своїх функціях з профільними міністерствами та конкуруючи за ресурси.

Серед інших суттєвих проблем варто виокремити й те, що реформи з впровадження сучасних управлінських підходів у міністерствах досі залишаються незавершеними. Наприклад, у 2016–2018 роках в рамках загальної реформи державного управління в Україні було запроваджено створення директоратів – спеціальних аналітичних підрозділів, метою яких є розробка політик на основі аналізу та доказових даних. Також було впроваджено інститут державних секретарів, що мав розділити політичне керівництво та адміністративні функції. Проте, станом на кінець 2021 року, ці зміни були

реалізовані лише частково: далеко не у всіх міністерствах вдалося створити дієві аналітичні команди, а ті, що сформовані, здебільшого займаються оперативною діяльністю замість виконання стратегічної аналітичної роботи. Крім того, процес конкурсного відбору директорів директоратів затягнувся й місцями виявився формальним, що не дозволило посилити інституційну спроможність міністерств. Як наслідок, міністерства не виконують функцію «мозкового центру» для формування політик, тоді як підпорядковані агентства та служби позбавлені достатнього мандату для ініціювання глибоких змін.

Узагальнюючи ситуацію, можна стверджувати, що сучасна структура центральних органів виконавчої влади України характеризується цілим рядом системних недоліків. До них належать: фрагментарність та дублювання функцій, надмірна кількість управлінських ланок, недостатній рівень підзвітності й прозорості, нечіткий розподіл політичних і адміністративних повноважень, а також слабка координація між окремими органами. Рішення уряду часто спрямовані на оперативне реагування на актуальні виклики, але їм бракує довгострокової стратегії, що заважає побудові ефективної та гнучкої системи виконавчої влади. Як результат, це негативно впливає на якість державного управління і заважає повноцінному втіленню державної політики.

Щоб підвищити ефективність функціонування центральної виконавчої влади, необхідно впроваджувати скоординовані заходи, зокрема базовані на детальному функціональному аналізі й урахуванні передових міжнародних практик. Основні напрями оптимізації мають включати усунення дублюючих чи застарілих функцій, об'єднання або укрупнення розпорошених інституцій, законодавче врегулювання статусів та підпорядкування органів, а також посилення ролі міністерств у стратегічному формуванні політики. Не менш важливим є впровадження сучасних принципів управління, таких як гнучкість, підзвітність та орієнтація на результат.

Найпершим кроком на шляху реформ має стати проведення функціонального аудиту діяльності всіх центральних органів виконавчої влади. Такий аудит допоможе чітко визначити, які функції є надлишковими або

дублюються між різними органами, що стане підставою для ухвалення рішень щодо реорганізації. У 2022 році Національне агентство з питань державної служби (НАДС) розробило спеціальну методологію оптимізації функцій державних органів навіть в умовах воєнного стану. Практичне застосування цієї методики продемонструвало, що можна ефективно аналізувати роботу кожного органу, виявляти застарілі функції або перетини повноважень з іншими структурами. Основна мета такого аудиту – усунути дублювання функцій та модернізувати структуру відповідно до актуальних завдань. Ініціатива НАДС отримала схвалення міжнародних експертів, які підкреслили її відповідність найкращим світовим практикам [42]. Таким чином, системне впровадження функціонального аналізу може стати фундаментом для обґрунтованих рішень щодо скорочення або об'єднання органів, на відміну від хаотичного скорочення штатів.

Спираючись на результати функціонального аудиту, доцільно реалізувати широку реорганізацію структури ЦОВВ. Україна вже зробила певні кроки в цьому напрямі. Так, попри виклики воєнного часу, у 2022–2023 роках відбулося укрупнення низки органів виконавчої влади. Наприклад, у 2023 році було об'єднано Міністерство розвитку громад та територій і Міністерство інфраструктури в єдине Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. Таке злиття мало на меті покращення узгодженості політики у сфері регіонального розвитку та інфраструктури, що особливо важливо для післявоєнної відбудови країни. В рамках тієї ж оптимізації було реорганізовано Державне агентство автомобільних доріг (Укравтодор) та Держагентство інфраструктурних проєктів в єдине Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури, щоб зосередити ресурси на будівництві й відновленні об'єктів. Аналогічні зміни торкнулися й аграрно-водного сектору: Держагентство меліорації та рибного господарства було переформатовано в Державне агентство розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм. Крім того, уряд створив новий орган – Державну службу України у справах дітей, виокремивши функції захисту прав дітей в окрему установу, що

дозволяє уникнути їх розпорошення серед різних відомств. Всі ці зміни супроводжувалися внесенням поправок до нормативно-правових актів, оновленням положень про відповідні міністерства, агентства й комісії, а також уточненням їх завдань та повноважень [35]. Таким чином, система ЦОВВ поступово впорядковується: дублюючі органи об'єднуються, функції перерозподіляються, а неактуальні структурні одиниці ліквідуються.

Поряд із національними ініціативами, для подальшого просування реформи ЦОВВ Україні варто активно спиратися на міжнародний досвід, який демонструє різні, але концептуально схожі підходи до оптимізації державного управління. Загальною спільною рисою є принцип «менше, але краще», що означає досягнення максимальної ефективності через оптимальну кількість установ з чітко окресленими повноваженнями та сферами відповідальності. Польща, наприклад, у своїх реформах публічної адміністрації після 1990-х зробила акцент не лише на децентралізації, а й на модернізації центральних інституцій. Важливим кроком було створення у 2015 році Міністерства цифрових справ, що дозволило об'єднати розрізнені цифрові функції в одному відомстві задля прискорення цифрової трансформації країни [61]. Хоча у 2020 році цей орган тимчасово розформували, вже у 2023 році польський уряд ухвалив рішення про його відновлення, усвідомлюючи ключову роль цифрової політики. Польський досвід демонструє важливість адаптивності: структури змінюють або відновлюють залежно від актуальних викликів і стратегічних цілей держави. Аналогічно переглядалися функції низки економічних міністерств, коли це відповідало стратегічним потребам країни, показуючи: інституційна гнучкість – необхідна умова ефективного управління.

Досвід Федеративної Республіки Німеччина підтверджує важливість своєчасних структурних змін навіть у традиційно стабільних управлінських системах. Так, у 2025 році новий уряд Німеччини створив Міністерство цифрових справ та державної модернізації (Digitalministerium), щоб централізувати питання цифрової трансформації, які раніше були розпорошені між різними відомствами. Новий орган перебрав на себе функції одразу кількох

міністерств у сферах ІТ, цифрових послуг та електронного уряду, демонструючи, що навіть великі країни вдаються до консолідації для підвищення управлінської ефективності [59]. Це рішення відповідає оптимізаційній логіці, яку Україна вже почала впроваджувати. Важливо й те, що німецький уряд не боїться перепідпорядковувати або об'єднувати міністерства у відповідь на нові політичні виклики, як це було зроблено, наприклад, під час створення Міністерства економіки та захисту клімату у 2021 році. Таким чином, ФРН демонструє гнучкий підхід до управлінської архітектури, який дозволяє більш ефективно реагувати на міжсекторні завдання, зокрема у сферах кліматичної політики та цифровізації [57].

Приклад Канади заслуговує окремої уваги, оскільки ця країна намагається одночасно зберегти стабільність своєї публічної служби та підвищувати її продуктивність, не погіршуючи при цьому якості послуг. Останні публічні заклики канадських експертів, зокрема колишнього керівника Апарату Прем'єр-міністра Майкла Верніка, стосуються необхідності масштабної реорганізації, адже значна частина урядових структур є застарілою і не відповідає сучасним викликам. Зокрема, пропонуються злиття дублюючих департаментів, скорочення управлінських рівнів та перерозподіл ресурсів, щоб зменшити бюрократичне навантаження [63]. Однак ключовим є те, що зміни не повинні обмежуватися простим урізанням витрат: потрібна комплексна структурна реформа, що враховує як організаційні межі, так і управлінську культуру. Показовим прикладом є створення Service Canada – агенції, яка об'єднала надання різних послуг для громадян через єдине вікно, що істотно підвищило клієнтоорієнтованість уряду. Крім того, канадський уряд має спеціальні інструменти швидкого перерозподілу функцій між міністерствами – так звані «Machinery of Government Changes», які дозволяють оперативно змінювати структуру управління без надмірних бюрократичних процедур [64]. Такий підхід міг би стати корисним і для України, яка прагне зробити процес оптимізації постійним, а не одноразовою реформою.

Естонія, яка стала міжнародним зразком сучасного та ефективного

врядування, демонструє, що для успішної оптимізації потрібні як структурні зміни, так і технологічні інновації. Завдяки чіткому розмежуванню повноважень між небагатьма міністерствами (їх у 2023 році було лише 13) та допоміжними агентствами, уряд Естонії змінює структуру у відповідь на стратегічні завдання, такі як зелена трансформація чи розвиток регіонів. Наприклад, у 2023 році було створено Міністерство клімату та довкілля, а також Міністерство регіонального розвитку, що дозволило краще координувати міжсекторні політики. При цьому загальна кількість міністерств навіть скоротилася, адже старі функції були об'єднані, а не просто дубльовані [61]. Естонський досвід також показує, що цифровізація – ключовий чинник зменшення бюрократії: завдяки повсюдному впровадженню електронних послуг (понад 99% сервісів доступні онлайн) країна щорічно економить величезні ресурси й час [64]. Цей урок особливо цінний для України, адже сучасні реформи мають поєднувати скорочення непотрібних структур із переведенням рутинних завдань в електронний формат, що саме по собі зменшує потребу в надмірній кількості посад.

У підсумку варто підкреслити, що ефективна оптимізація системи центральних органів виконавчої влади України має спиратися на принципи раціональності, прозорості та підзвітності. Для цього необхідно закріпити оновлену управлінську архітектуру на рівні законодавства – зокрема ухвалити сучасний рамковий закон, який би чітко визначав процедури створення, ліквідації та реорганізації ЦОВВ, а також встановлював зрозумілі критерії для надання спеціального статусу [43, с. 25]. Також потрібно провести повноцінну «інвентаризацію» функцій, аби уникнути дублювання та ліквідувати органи, чия необхідність вже не виправдана. При цьому важливо не обмежуватися лише скороченням персоналу, а зміцнювати інституційну спроможність ключових міністерств, щоб вони могли ефективно формувати та координувати політики.

Міжнародні приклади – зокрема Польщі, Німеччини, Канади та Естонії – доводять, що справді результативний уряд – це гнучкий, компактний, але високоефективний уряд, який здатний швидко підлаштовуватися під нові виклики, застосовує цифрові інструменти та мінімізує бюрократичні бар'єри.

Україна, яка має євроінтеграційні амбіції, також повинна орієнтуватися на побудову такої оптимальної моделі, забезпечуючи належне врядування та якісне впровадження реформ. Хоча окремі кроки вже зроблені, важливо продовжувати їх на основі науково обґрунтованих висновків та найкращих світових практик, що стане запорукою підвищення результативності державного управління та наближення України до європейських стандартів.

3.2. Удосконалення організаційно-правових механізмів функціонування ЦОВВ

Для реального підвищення ефективності центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) Україні недостатньо лише змінити структуру чи скоротити кількість органів – необхідно вдосконалити організаційно-правові механізми їх роботи. Це включає створення сучасних правил і процедур, які відповідатимуть принципам належного врядування, стандартам ЄС, ОЕСР та рекомендаціям ООН. Першим кроком має стати оновлення законодавчої бази, адже чинні закони («Про ЦОВВ» 2011 року, «Про Кабінет Міністрів України») вже застаріли й не охоплюють нові управлінські реалії, зокрема директоратну модель чи цифрові процеси.

Нове законодавство має врегулювати порядок створення, ліквідації, реорганізації ЦОВВ, визначити критерії спеціального статусу, розмежувати політичний та адміністративний рівень, а також чітко закріпити механізми підзвітності. Паралельно важливо впровадити сучасні управлінські підходи – стратегічне планування, міжвідомчу координацію, аналітику для ухвалення рішень та розвиток професійної кадрової основи.

Цифровізація є ще одним ключовим напрямом. Електронний документообіг, HRMIS, аналітичні дашборди, інтегровані платформи для обміну даними між органами значно підвищують прозорість, швидкість та ефективність управління. При цьому важливо супроводжувати впровадження ІТ-рішень змінами в управлінській культурі.

Необхідно також запровадити систематичний моніторинг ефективності ЦОВВ – через систему KPI, публічні звіти та аудит, орієнтуючись на міжнародні стандарти, зокрема Цілі сталого розвитку ООН та оцінки SIGMA. Це дозволить не лише контролювати досягнення результатів, а й посилити підзвітність перед суспільством.

Важливою частиною є антикорупційні заходи: цифрові рішення, прозорість процедур, чіткі правила роботи з бізнесом і громадянами, що мінімізують зловживання. Досвід України (наприклад, ProZorro) показує, що електронні інструменти справді допомагають у боротьбі з корупцією [46, с. 25]. Наступним важливим кроком після перегляду структури центральних органів виконавчої влади є ґрунтовне оновлення правових рамок, які регулюють їхню роботу. Лише скорочення кількості установ або зміна схеми підпорядкування не забезпечить стійкого зростання ефективності – потрібне створення сучасних, чітко прописаних правил функціонування, що узгоджуватимуться з принципами належного врядування, стандартами Європейського Союзу й рекомендаціями ОЕСР. Вкрай необхідно оновити й уніфікувати законодавчу основу, адже нинішній Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» 2011 року не враховує важливих управлінських новацій, зокрема впровадження директоратів та цифрових процедур. Експерти підкреслюють, що відсутність сучасного рамкового закону, який би комплексно врегулював роботу ЦОВВ, гальмує реформу держуправління [43, с. 25-27].

Пріоритетом є ухвалення нової редакції законодавства або навіть пакета законів, які би визначили види центральних органів, їхній статус, правила створення, ліквідації, реорганізації, а також чіткі межі підпорядкування та координації. Особливу увагу слід приділити встановленню законодавчих критеріїв надання спеціального статусу окремим установам, оскільки на практиці його часто присвоювали довільно, що створювало хаос у системі. Лише ті структури, які мають особливі регуляторні чи контрольні повноваження загальнонаціонального масштабу, повинні безпосередньо підпорядковуватися Кабміну чи Президенту, тоді як решта ЦОВВ мають перебувати під координацією

міністрів. Це дозволить відновити чітку управлінську логіку: міністерства займаються виробленням політики, а служби й агентства відповідають за її виконання.

Водночас особливої уваги потребує розвиток процедурного законодавства, яке регламентує відносини ЦОВВ із громадянами, бізнесом та громадянським суспільством. Важливим здобутком стало прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» №2073-ІХ, який вперше встановив єдині правила ухвалення адміністративних актів. Його впровадження, що стартувало в грудні 2023 року, покликане забезпечити єдині стандарти взаємодії органів влади з громадянами та бізнесом, замість попередньої мозаїки непрозорих відомчих інструкцій. Закон закріплює основоположні європейські принципи – законність, неупередженість, пропорційність, право бути вислуханим, обґрунтованість рішень та їх оскаржуваність. Відтепер завдання полягає не лише в тому, щоб закон існував формально, а в тому, щоб забезпечити його ефективне виконання – розробити підзаконні акти, підготувати держслужбовців до нових процедур і перевести якнайбільше процесів у цифровий формат [61].

Окремим важливим напрямом є вдосконалення законодавства про державну службу. Закон «Про державну службу» 2015 року заклав засади конкуренції, професіоналізму та політичної нейтральності апарату, однак ці положення вимагають подальшого розвитку. Практика показує, що навіть за наявності законодавчих гарантій часті ротації кадрів при зміні урядів або політичні звільнення підривають стабільність і тяглість політик. Потрібно посилити захищеність адміністративних керівників – державних секретарів, очільників служб – через удосконалення конкурсних механізмів, запровадження контрактів із чіткими індикаторами результативності та розмежуванням політичних і адміністративних рівнів [43]. Також варто завершити розгортання директоратів у міністерствах, закріпивши їхню роль у законодавстві й забезпечивши спадкоємність політик незалежно від зміни міністра. Це відповідає рекомендаціям ОЕСР, які наголошують на важливості стабільності й інституційної пам'яті публічної адміністрації, навіть за умов політичної

турбулентності [46].

Продовжуючи аналіз шляхів удосконалення організаційно-правових механізмів функціонування ЦОВВ, варто звернути особливу увагу на запровадження сучасних управлінських підходів, які вже стали нормою у практиці країн-членів ЄС, ОЕСР та рекомендовані ООН. Вони базуються на принципах належного врядування (good governance), орієнтації на результативність і відкритість. Україна, прагнучи підвищити ефективність міністерств та агентств, має поступово інтегрувати такі моделі у свою систему управління.

Одним з ключових компонентів є впровадження стратегічного планування. Виконавча влада повинна працювати не лише в режимі реагування на проблеми, а й керуватися стратегічними планами, що узгоджені з державними пріоритетами. Європейські стандарти SIGMA/OECD підкреслюють необхідність стратегічного бачення реформ, а також ефективної координації політики між органами. Для цього Україні потрібно затвердити нову Стратегію реформування держуправління, інтегровану з Планом відновлення та євроінтеграційними зобов'язаннями. Окрім того, важливо посилити координаційні механізми: розширити роль Секретаріату Кабміну, створити міжвідомчі робочі групи, впровадити політичний аналіз перед ухваленням ключових рішень. За підходами ОЕСР, центри уряду повинні мати власні аналітичні підрозділи (Policy Planning Units), що допомагають уникати дублювання зусиль і забезпечують злагоджене формування політики.

Не менш важливим є забезпечення підзвітності та прозорості. Належне врядування передбачає, що ЦОВВ підзвітні як уряду та парламенту, так і суспільству. Для цього потрібно посилювати парламентський контроль (через профільні комітети, слухання, регулярні звіти міністрів), а також розвивати громадський нагляд. Зобов'язання публікувати річні плани та звіти, інформацію про виконання бюджетних програм та досягнення цілей має стати обов'язковим. Крім того, необхідно забезпечити відкритість даних: ключові реєстри, статистика, нормативні акти ЦОВВ мають бути доступні громадськості на

державному порталі відкритих даних. Міжнародні стандарти (зокрема Принципи відкритого уряду, підтримані ООН і ОЕСР) наголошують на важливості участі громадськості у формуванні рішень. Україні слід ширше застосовувати консультаційні механізми, публічні обговорення проектів нормативних актів, залучати стейкхолдерів до моніторингових комітетів, за аналогією з процедурами Європейської Комісії [61].

Крім правових змін, суттєвої уваги потребує вдосконалення управління людськими ресурсами. Ефективність роботи ЦОВВ прямо залежить від компетентності та мотивації держслужбовців. Необхідно завершити впровадження єдиної класифікації посад і грейдингу оплати праці, збільшити частку посадовців, прийнятих через відкриті конкурси, особливо на керівні посади. Також варто підвищити значення постійного професійного розвитку: запровадити обов'язкові тренінги, сертифікацію навичок, вдосконалити механізми оцінювання ефективності. Нова система оцінювання, запроваджена НАДС, поки що працює формально, тому потрібно забезпечити, щоб результати впливали на кар'єрне зростання чи потребу в навчанні, створюючи стимул для якісної роботи.

Один із перспективних підходів, який Україна може перейняти, – управління за цілями та результатами (Result-Oriented Management). Це означає, що для кожного органу визначаються ключові показники ефективності (KPI), які безпосередньо пов'язані з урядовими пріоритетами, а керівництво органів несе відповідальність за їх досягнення. Для прикладу, Міністерство охорони здоров'я має відстежувати рівень вакцинації чи скорочення черг у лікарнях, а податкова служба – рівень добровільної сплати податків. Такі KPI затверджуються урядом і регулярно публічно моніторяться. У багатьох країнах ОЕСР (Велика Британія, США) подібні системи довели свою ефективність. В Україні певні елементи вже існують (наприклад, програмно-цільовий метод у бюджетному процесі), проте їх треба інтегрувати з управлінськими індикаторами, щоб фінансування прямо залежало від досягнення результатів. Це потребує вдосконалення методології планування, але дозволить державному апарату працювати більш

цілеспрямовано й ефективно.

Наступним важливим аспектом удосконалення організаційно-правових механізмів є повноцінна інтеграція цифрових технологій у діяльність центральних органів виконавчої влади. Цифрове врядування (e-governance) охоплює не лише електронні послуги для громадян, а й модернізацію внутрішніх процесів, автоматизацію документообігу, використання аналітичних інструментів для прийняття рішень та запровадження електронного контролю виконання завдань. Україна вже досягла помітного прогресу у наданні публічних сервісів завдяки порталу «Дія», однак наступним кроком має стати масштабна цифровізація саме внутрішньої діяльності ЦОВВ [46, с. 4-6].

Одним із ключових завдань є завершення впровадження єдиного електронного документообігу, що дозволить міністерствам та агентствам повністю відмовитися від паперових процедур. Хоча електронні системи вже використовуються Кабміном і більшістю органів, залишається проблема недостатньої інтеграції між ними, що змушує дублювати паперові документи. Для вирішення цієї проблеми потрібно ухвалити відповідні підзаконні акти, які закріплять пріоритетність електронних документів і врегулюють питання кібербезпеки. Такий перехід не лише пришвидшить погодження та виконання завдань, а й зменшить корупційні ризики завдяки цифровій фіксації всіх дій.

Окрім документообігу, важливо розвивати інформаційні системи управління ресурсами й процесами. Система HRMIS, впроваджена НАДС, уже створила основу для обліку державних службовців та вакансій, але її потенціал значно ширший. Якщо правильно використовувати дані HRMIS, можна виявляти потреби в навчанні, планувати кар'єрні ротації та розвивати персонал. Паралельно варто впроваджувати інші системи: електронного планування та моніторингу завдань (task management), управління бюджетними витратами та аналітики даних (business intelligence), що дозволяють формувати політику на основі доказів.

Не менш важливо забезпечити ефективний міжвідомчий обмін даними. Україна за підтримки європейських партнерів створила систему «Трембіта», яка

дозволяє органам взаємодіяти через електронні канали. Це значно спрощує підготовку рішень, дає змогу отримувати дані без залучення громадян і прискорює надання послуг. Проте для максимального ефекту необхідно закріпити нормативно обов'язковість використання електронних каналів та гармонізувати формати даних, оновлюючи застарілі реєстри.

Цифровізація також має зачіпати зовнішні сервіси та орієнтацію на потреби користувачів. Наприклад, онлайн-послуги, такі як реєстрація бізнесу, можливі лише тоді, коли внутрішні процеси в міністерствах автоматизовані. Тут варто враховувати досвід Естонії, де завдяки принципу «людина не повинна подавати одну й ту ж інформацію двічі» вдалося досягти величезної економії часу й ресурсів – понад 1400 років робочого часу щороку [64]. Для України, яка має значно більше населення, потенційні вигоди від цифровізації ще більші.

Цифрові інструменти також відкривають можливість створення систем моніторингу ефективності роботи органів. Наприклад, можна розробити інтерактивну аналітичну панель (dashboard), яка в реальному часі показуватиме керівництву країни (Прем'єр-міністру, міністрам) ключові показники діяльності кожного ЦОВВ: виконання бюджету, досягнення цілей, стан реалізації проектів, навантаження на персонал тощо. Подібні системи вже працюють у багатьох країнах ОЕСР (наприклад, Performance.gov у США, Government Performance Hub у Великій Британії) і можуть стати ефективним інструментом підвищення підзвітності держапарату.

Для того щоб удосконалення механізмів було сталим, необхідно запровадити безперервний моніторинг ефективності ЦОВВ, розробивши національну систему оцінювання. Поточні перевірки (наприклад, аудити Рахункової палати) є фрагментарними, тому варто створити єдиний індекс ефективності органів виконавчої влади. Такий індекс може враховувати виконання урядових завдань, фінансову дисципліну, якість послуг, рівень інноваційності, дотримання принципів good governance, розвиток кадрового потенціалу. Оцінювання має бути незалежним, із залученням експертів та громадськості, а результати – публічними.

Доцільно також інтегрувати міжнародні стандарти, зокрема цілі ООН зі сталого розвитку (SDG), зокрема ціль 16 «Мир, справедливість та сильні інституції», а також рекомендації ЄС та ОЕСР. Наприклад, програма SIGMA періодично оцінює країни за принципами публічного адміністрування, що охоплюють стратегічне планування, формування політики, державну службу та підзвітність. Україна може інституційно закріпити використання результатів SIGMA у плануванні реформ, а прогрес за цими оцінками зробити критерієм оцінки роботи міністрів та ЦОВВ загалом. Це дозволить орієнтуватися на європейські стандарти *good governance* і наблизити державну систему до європейських практик [61].

Продовжуючи розгляд шляхів вдосконалення організаційно-правових механізмів функціонування ЦОВВ, важливо підкреслити: зміни мають відбуватися з урахуванням загальновизнаних міжнародних стандартів і принципів. Уже сформовані рекомендації, такі як 12 принципів належного врядування Ради Європи (ефективність, прозорість, етичність, компетентність, підзвітність тощо) чи 8 основних характеристик *good governance* від ООН (участь, верховенство права, інклюзивність, орієнтація на результат), повинні стати дороговказом для реформ в Україні [46, с. 8]. Зокрема, принцип ефективності вимагає, щоб нормативні механізми забезпечували максимальну віддачу ресурсів, а підзвітність – щоб кожен орган виконавчої влади пояснював свої дії перед суспільством. Прозорість, своєю чергою, означає доступність інформації та зрозумілість процедур, а участь – активне залучення стейкхолдерів (громадян, бізнесу, експертного середовища) до процесу ухвалення рішень.

Важливо зазначити, що шлях України до ЄС включає виконання європейських вимог до інституційної спроможності. Європейська комісія та програма SIGMA надають державі-кандидату конкретні оцінки й рекомендації щодо реформи управління, зокрема в рамках адаптації до *acquis communautaire*. Уже в Січневих (2023 року) рекомендаціях ЄС Україні окреслено необхідність послідовного впровадження Стратегії реформування держуправління та збереження стабільності інституцій. Це ставить перед Україною завдання

зміцнити організаційно-правову основу функціонування ЦОВВ, посилюючи як управлінські, так і нормативні аспекти.

Досвід інших країн допомагає конкретизувати, які інструменти можуть бути корисними. Наприклад, Велика Британія активно використовує аналіз впливу регулювання (Regulatory Impact Assessment, RIA) – міністерства зобов'язані дослідити потенційні наслідки нових актів перед їх ухваленням. В Україні елементи RIA існують, але вони охоплюють не всі сфери; тому доцільно поширити цей інструмент на всі нормативно-правові ініціативи, забезпечуючи обґрунтованість і стримуючи надмірне регулювання. У Канаді практика *mandate letters* – публічних листів Прем'єр-міністра з завданнями для кожного міністра – забезпечує підзвітність і прозорість роботи уряду. Україна могла б започаткувати аналогічну практику: визначати програмні завдання для міністрів, схвалені урядом, із наступним публічним звітуванням.

Особливо показовим є досвід «zero bureaucracy» в Естонії та Скандинавських країнах, де експерти разом з держслужбовцями переглядають регуляції, спрощують процеси, скорочують довідки та погодження. Для України, яка відновлює економіку після війни, це надзвичайно актуально – варто провести інвентаризацію регулювань і зменшити адміністративні бар'єри, що також є частиною вдосконалення правових механізмів. Додатково слід розвивати принцип «єдиного вікна», як, наприклад, у Португалії, де законодавчо закріплено взаємне визнання рішень між службами. Україна вже має напрацювання (центри надання адмінпослуг, портал «Дія»), однак необхідні зміни в законах для усунення колізій, які заважають повній інтеграції послуг.

Міжнародна підтримка – ключовий ресурс, який Україна має використовувати на повну. ЄС, ООН (через ПРООН), ОЕСР надають експертну допомогу, фінансування та рекомендації. Наприклад, програма EU4PAR або консультації SIGMA допомагають формувати стратегії і механізми реформ. Україна може залучати партнерів до розробки нових законів, переймати досвід країн, які вже здійснили реформи, таких як Балтійські держави, Польща чи Грузія.

Отже, загальний вектор реформування можна сформулювати як створення гнучкої, прозорої, підзвітної управлінської системи, де правила сприяють ефективній роботі, а не бюрократизму, де цифровізація і професіоналізація кадрового складу стають основою сучасного врядування. Це відповідає як внутрішнім потребам України, так і вимогам міжнародних стандартів – від принципів Ради Європи до критеріїв ОЕСР.

Більш конкретно, у сфері інституційної організації важливо забезпечити, щоб після оптимізації структури ЦОВВ чітко визначалося, який орган за що відповідає (фінансовий нагляд, екологія, безпека продуктів тощо), без дублювання повноважень [42]. У нормативно-правовому аспекті ключовим є впровадження загальнообов'язкових правил (наприклад, закону про адмінпроцедуру), які наближають Україну до стандартів ЄС. У сфері цифровізації важливо не лише розвивати власні електронні сервіси, а й інтегруватися з європейськими платформами (наприклад, eIDAS), що потребує відповідних правових і технічних змін.

Моніторинг та оцінка є ще одним напрямом: країни ОЕСР практикують регулярне оцінювання політик, а ООН просуває evidence-based policymaking. Україна, впроваджуючи систему KPI та публічних звітів, рухається цим шляхом. Додатково варто враховувати індикатори ООН щодо цілей сталого розвитку (SDG), зокрема щодо сильних інституцій і партнерства для розвитку.

Нарешті, антикорупційні заходи залишаються фундаментом удосконалення. Принципи integrity (добросовісності) вимагають мінімізувати ризики зловживань, що досягається через прозорі процедури, цифровізацію, системи ризик-менеджменту. Україна вже демонструє приклади таких реформ (наприклад, ProZorro), але важливо поширювати їх на всі сфери.

Загалом, запропоновані зміни в організаційно-правових механізмах відповідають міжнародним підходам, хоча Україні доведеться впроваджувати їх у стислі строки. Їх реалізація виведе державне управління на якісно новий рівень, що сприятиме побудові ефективної, відповідальної та сучасної системи виконавчої влади в Україні.

ВИСНОВКИ

У ході вивчення теоретичних основ системи центральних органів виконавчої влади України встановлено, що ці органи становлять фундаментальну ланку державного управління, відповідальну за втілення політики держави у всіх ключових сферах суспільного життя. Їх діяльність ґрунтується на таких принципах, як верховенство права, підзвітність, відкритість та результативність. Водночас сучасна модель формувалася поступово й увібрала чимало проблем, закладених ще на етапі становлення: надмірну концентрацію повноважень, дублювання функціоналу між органами, низький рівень координації та слабкість стратегічного управління.

Оцінка нормативно-правового підґрунтя функціонування ЦОВВ дала змогу виявити, що наявна законодавча база України, хоч і включає такі ключові акти, як Закон «Про центральні органи виконавчої влади» та Закон «Про Кабінет Міністрів України», є розрізненою й потребує суттєвого оновлення. Насамперед бракує чітко прописаних процедур щодо створення, реорганізації чи ліквідації органів, а також формалізованих визначень статусу окремих установ (зокрема тих, що мають спеціальний статус). Це породжує правові прогалини, які гальмують реформи у сфері державного управління та знижують його ефективність.

Проведене дослідження функціонального наповнення центральних органів виконавчої влади дозволило визначити, що чимала частина їх повноважень втратила актуальність, а окремі функції нерідко дублюються між різними структурами, що негативно позначається на ефективності державного управління. Особливо загострилася проблема нечіткого розмежування політичного та адміністративного рівнів, що призводить до конфліктів інтересів, підриває стабільність управлінських процесів та ускладнює досягнення стратегічних цілей.

Аналіз кадрового забезпечення та інституційної спроможності центральних органів виконавчої влади показав, що впроваджені в Україні

реформи, зокрема створення директоратів політики та запровадження інституту державних секретарів, поки що не забезпечили очікуваного результату. Недостатня системність у конкурсних процедурах, обмежені можливості для професійного розвитку, а також низький рівень мотивації державних службовців значно знижують здатність органів виконавчої влади ефективно розробляти та впроваджувати державну політику. Ці фактори залишаються серйозним бар'єром на шляху підвищення інституційної спроможності ЦОВВ.

Дослідження міжнародного досвіду оптимізації урядових структур дозволило з'ясувати, що країни Європейського Союзу, Організації економічного співробітництва та розвитку, а також Північної Америки у своїй діяльності орієнтуються на принципи гнучкого управління, раціонального використання ресурсів, прозорості, підзвітності та цифрової трансформації. Ці держави регулярно переглядають урядову структуру відповідно до змін стратегічних пріоритетів. Приклади таких країн, як Польща, Німеччина, Канада та Естонія, яскраво демонструють важливість інституційної адаптації, впровадження сучасних моделей менеджменту, консолідації функцій, що дублюються, а також активного використання цифрових технологій для скорочення бюрократичних процедур.

Вивчення основних шляхів вдосконалення системи центральних органів виконавчої влади в Україні дозволяє зробити висновок, що ключовими напрямками є проведення ґрунтовного функціонального аудиту діяльності органів, ліквідація дублюючих завдань, об'єднання розпорошених структур, законодавче визначення статусів та ієрархії підпорядкування, а також зміцнення ролі міністерств як основних центрів розробки та координації державної політики. Проведені в останні роки процеси злиття та реструктуризації органів демонструють позитивні зрушення, проте вони потребують подальшого розвитку та системного закріплення.

У результаті аналізу організаційно-правових механізмів функціонування центральних органів виконавчої влади було визначено, що одне лише скорочення кількості органів чи зміна їх підпорядкування не забезпечить стійкого

підвищення ефективності, якщо не супроводжуватиметься масштабним оновленням нормативно-правової основи. Ключовими умовами успішних змін є впровадження сучасних управлінських практик, запровадження стратегічного планування, систем оцінки результативності (зокрема через KPI), налагодження електронного документообігу, а також створення ефективних механізмів публічної підзвітності. Особливий акцент варто робити на розбудові антикорупційних інструментів, дерегуляційних заходів та посиленні інституційної спроможності державної служби.

На основі узагальнення проведеного дослідження сформульовано практичні рекомендації щодо удосконалення діяльності центральних органів виконавчої влади України, які відповідають міжнародним стандартам доброго врядування. Досягнення поставлених цілей вимагає прийняття нового рамкового законодавства, активного впровадження сучасних цифрових рішень, запровадження безперервного моніторингу ефективності роботи, залучення громадськості до процесів контролю та забезпечення стабільності й спадкоємності інституційних практик. Успішна реалізація таких заходів дасть змогу значно підвищити якість державного управління в Україні та сприятиме наближенню до європейських стандартів публічного адміністрування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996. *Верховна Рада України. Офіційний сайт*. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Про доступ до публічної інформації: Закон України № 2939-VI від 13.01.2011. *Верховна Рада України. Офіційний сайт*. Дата оновлення: 08.10.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>
3. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України № 1160-IV від 11.09.2003. *Верховна Рада України. Офіційний сайт*. Дата оновлення: 24.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>
4. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222
5. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
6. Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 р. № 1340. *Верховна Рада України. Офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1340-2020-%D0%BF#Text>
7. Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 363. *Верховна Рада України. Офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/363-2014-%D0%BF#Text>
8. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 року № 1013-р. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-konserciyi-optimiz>
9. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи

в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. С. 32.

10. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України № 1572/99 від 15.12.1999. *Верховна Рада України. Офіційний сайт*. Дата оновлення: 09.04.2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1572/99#Text>

11. Висновок від 28.04.2011 р. Головного науково-експертного управління на проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг» (реєстр № 8403 від 18.04.2011 р.). *Верховна Рада України. Офіційний сайт*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=40181

12. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування. *Право України*. 1998. № 8. С. 8-13

13. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади та їх класифікація. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики : монографія. Київ, 2003. С. 76–83

14. Бабич О. М. Виконавча влада та її місце в системі державної влади. *Держава і право*. 2010. Вип. 50. С. 302–309

15. Бєлкін Л. М. Проблеми становлення системи центральних органів виконавчої влади України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 7. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_7_7

16. Білоус-Осінь Т. І. Центральні органи виконавчої влади, утворені як інспекції в системі суб'єктів публічної адміністрації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 10. С. 393-395

17. Бондаренко Л. І. Удосконалення структурної побудови органів виконавчої влади як чинник забезпечення ефективності праці державних службовців. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2022. № 5. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2678>

18. Борисочева Н. Теоретичні підходи до розуміння системи органів

- виконавчої влади. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 6. С. 111-116
19. Бородін І. Л. Виконавча влада в теорії поділу влад. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2019. № 4. С. 41-47
 20. Ващенко Ю. В. До питання про місце в системі органів державної влади України Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 4 (10). С. 31-41
 21. Гетьман Є. Поняття «державна влада» та її співвідношення з виконавчою владою. *Публічне право*. 2012. № 4(8). С. 70-76
 22. Дерещ В. А. Основні напрями удосконалення системи органів виконавчої влади. *Напрямки реформування публічного та приватного права в Україні : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 26 березня 2021 р.* Запоріжжя, 2021. С. 19-21
 23. Дерещ В. А. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом та національні комісії в системі центральних органів виконавчої влади. *Приватне та публічне право*. 2021. № 4. С. 67-71
 24. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування : зб. наук. пр. / кол. авт.; Наук. кер. Н.Р. Нижник. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. 224 с.
 25. Дніпров О. Концептуальні засади діяльності виконавчої влади в Україні. *Вісник АПСВТ*. 2020. № 3-4. С. 35-40
 26. Дніпров О. С. Парадигма виконавчої влади в Україні: адміністративно-правовий аспект : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет «Львівська політехніка»; Львів, 2019. 498 с.
 27. Журавльов Д. В. Оновлена характеристика органів виконавчої влади України. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 1 (62). С. 108-113
 28. Закон України «Про адміністративну процедуру»: роз'яснення від експертів Проєкту USAID «ГОВЕРЛА». *Децентралізація*. 15.12.2023. URL: <https://surl.gd/kezmaw>
 29. Западинчук О. В. Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи. С. 1-10. URL:

<http://academy.gov.ua>

30. Інші органи виконавчої влади. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/catalog>
31. Йосифович Д. І., Андрусишин Р. М. Проблеми реформування органів виконавчої влади в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2018. Випуск 4. С. 143-152
32. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. К.: Факт, 2002. 260 с.
33. Колпаков В., Кузьменко О. Адміністративне право України : підручник. Київ, 2003. 544 с.
34. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади. URL: https://arm.naiu.kiev.ua/books/konst_pu/rozdil/rozdil10.html
35. Краковська А. Є. Оптимізація центральних органів виконавчої влади. *Актуальні дослідження правової та історичної науки. Випуск 57: матеріали Міжнародної наукової інтернет-конференції (м. Тернопіль, Україна, м. Ополе, Польща, 16 – 17 січня 2024 р.)* / редкол. : О. Яремко та ін. ГО «Наукова спільнота». WSZIA w Opolu. Тернопіль: ФОП Шпак В. Б. 2024. 112 с. URL: <https://surl.li/lnwllis>
36. Лавренова О. І. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 8. С. 115–119
37. Левенець Є. Ю. Проблеми та перспективи процесу оптимізації органів державної влади в Україні: історіографія питання. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2011. Вип. 4. С. 365-375
38. Людькова І. І. Шляхи оптимізації ЦОВВ зі спеціальним статусом в контексті проведення адміністративної реформи. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2016. Випуск 22. С. 216–218
39. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. 3-тє вид., переробл. та допов. К.: Атіка, 2009. 608 с.

40. Малиновський В. Я. Природа і зміст політичної служби в Україні. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2018. № 2 (37). С. 67-76
41. Михаліцька Н. Я., Копитко М. І. Місце публічного адміністрування та управління у сучасній системі управління державою та суспільством. *Економічна безпека: держава, регіон, підприємство: Матеріали III Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції з міжнародною участю, 1 грудня 2016 р. – 10 січня 2017 р.* Полтава: ПолтНТУ, 2017. С. 66-69
42. Міжнародні експерти підтримали ініціативу НАДС з функціонального аудиту і оптимізації органів влади. *Національне агентство України з питань державної служби*. 12 травня 2022. URL: <https://surl.lu/fqgiir>
43. Негара Р. В. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом в Україні: аналіз критеріїв визначення. *Правова позиція*. 2024. № 3. С. 25-32
44. Панфілов О. Є., Хамходера О. П. Комісія як новий вид центральних органів виконавчої влади: осмислення нормативних змін. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 7. С. 282-286.
45. Папуша В. С. Виконавча влада: місце та роль в системі державної влади. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_12_11
46. Реформа виконавчої влади Бриф «Україна після перемоги» Бачення України 2030. К., 2023. 15 с. URL: <https://surl.li/eryumd>
47. Стадник Р. І. Правовий статус органів виконавчої влади України як розпорядників публічної інформації: теоретико-правові та нормативно-правові засади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. Серія: Право. Вип. 46. Ч.2. С. 33-38
48. Тодосійчук В. Л. Публічне адміністрування в Україні. Економіка та управління підприємствами. *Причорноморські економічні студії*. 2018. Вип. 34. С. 87-91.
49. Федоренко В. Л. Система центральних органів виконавчої

влади у механізмі державного управління: нормопроєктні та організаційно-правові аспекти. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2009. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=58>

50. Федоренко В. Л., Чипенко І. І., Рубан Т. П. Проблеми визначення та класифікації центральних органів виконавчої влади: теоретико-методологічні та нормопроєктні аспекти. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2008. № 11-12. С. 47–62

51. Хамходера О. П. Адміністративно-правовий статус інспекції як центрального органу виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2014. 269 с.

52. Центральні та місцеві органи виконавчої влади. *Урядовий контактний центр*. URL: <https://ukc.gov.ua/kontakts-ovv>

53. Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні. *Науковий вісник*. 2012. Вип. 9 «Демократичне врядування». С. 1-9

54. Шинкарук Т. А., Нестерець О. Л. Повноваження центральних органів виконавчої влади та їх відповідальність. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 19. С. 130–136

55. Bitton M. The Estonian Miracle: E-Estonia and the Future of Digital Infrastructure. *NYU*. 07.11.2022. URL: <https://surl.li/gzibxy>

56. Charles Louis de Secondat, Baron de Montesquieu The Spirit of Laws. London: T. Evans, 1777. URL: <https://oll.libertyfund.org/titles/montesquieu-complete-works-vol-1-the-spirit-of-laws>

57. May K. Former top bureaucrat calls for major overhaul of the federal government. *Policy options*. 17.01.2025. URL: <https://policyoptions.irpp.org/magazines/january-2025/clerk-public-service-reform/#:~:text=He%20said%20the%20cost%20of,%E2%80%9D>

58. Matiushenko O. I. Enterprise life cycle: essence, models, evaluation. *Ekonomika ta upravlinnia pidpriemstvamy*. 2010. Vol. 4. Pp. 82 – 91

59. Members of government given overview of preparations for reorganisation of

ministries. *Government Communication Unit*. 20.04.2023. URL: <https://surl.li/zprtfi>

60. Mendes J. Constitutive powers of Executive Bodies: a Functional Analysis of the Single Resolution Board. *The Modern Law Review*. 2021. URL: <https://doi.org/10.1111/14682230.12666>

61. Ministry of Digital Affairs of Poland. *An official website of the European Union*. URL: <https://surl.lu/dvrvgt>

62. Novak A. O. The modern status of legal regulation of delegation of authority from bodies of executive powers to local self government bodies in Ukraine. Challenges and prospects for the development of legal systems in Ukraine and EU countries: comparative analysis: Collective monograph. Riga: Baltija Publishing, 2019. V. 1. Pp. 289–308

63. Public Service Rearrangement and Transfer of Duties Act. *Justice Laws Website*. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-34/#:~:text=Public%20Service%20Rearrangement%20and%20Transfer,menu%20%C2%B7%20About%20this>

64. Thian Si Y. Germany sets up new digital ministry to spearhead WOG digitalisation. *Govinsider*. 08.05.2025. URL: <https://govinsider.asia/intl-en/article/germany-sets-up-new-digital-ministry-to-spearhead-wog-digitalisation>