

ЯКИМОВИЧ Я. В.,

кандидат юридичних наук,
викладач кафедри конституційного
права та порівняльного правознавства
(Державний вищий навчальний
заклад «Ужгородський національний
університет»)

УДК 342.511 (477)+342.517:342.98

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.5.2.5>

ЩОДО ПИТАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ У ЮРИСДИКЦІЇ ПОСАДОВИХ ОСІБ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Статтю присвячено організації виконавчої гілки влади України. Виконавча влада є динамічною складовою публічної влади у зв'язку з чим зазнає щоденних змін як у побудові, так і функціонуванні. Це вагома підстава для поглиблення наукових досліджень відповідної сфери. Основний фокус уваги у запропонованій роботі зосереджено на юрисдикційній складовій посадових осіб вищого рівня, зокрема прем'єр-міністра, першого віцепрем'єр та віцепрем'єр-міністра, міністрів, державних секретарів, керівників центральних органів виконавчої влади та голів місцевих державних адміністрацій. Юрисдикція виражена через повноваження, які регламентовані законами України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації» та Конституцією України як Основного закону, котрі й стали першоджерелами для дослідження. Важливість питання повноважень обумовлено ефективністю роботи, оскільки від простоти та чіткості залежить конструктивність прийнятих рішень.

Методологічною базою дослідження виступають загальнонаукові методи: аналіз, синтез, систематизація, окремо прогнозування та моделювання. Їхнє використання дозволило розмежувати повноважень посадовців за різними критеріями, наприклад: акти, управління, адміністрування, посади, співпраця, представництво та контроль. Окремо виведений критерій спрямованості повноважень, де акцент зроблено на суб'єктивній взаємодії. Наведений підхід шляхом зіставлення повноважень дозволив охарактеризувати недоліки функціонування відповідних суб'єктів та організації виконавчої влади загалом. Ці недоліки розподіляють на загальні та ідейно-функціональні.

У результаті дослідження висновується низка закономірностей, які негативно впливають на ефективність функціонування виконавчої гілки. До таких закономірностей можна віднесено наявність норм, які не узгоджуються між суб'єктами; норм, використання яких порушує ієрархічну послідовність повноважень; норм, які дублюються або розміщені не за призначенням; норми, які створюють навантаження більше ніж доречно для відповідної посади та інші приклади норм. Зазначене створює фундамент щодо подальших досліджень та ґрунтовних законодавчих змін.

Ключові слова: виконавча влада, органи адміністративної юрисдикції, посадові особи, адміністративні повноваження, ефективність функціонування, правові норми



Yakymovych Ya. V. Regarding the issue of powers within the jurisdiction of officials of the central executive authorities of Ukraine

This article is dedicated to the organization of the executive branch of power in Ukraine. As a dynamic component of public authority, it undergoes daily transformations in both its structure and functioning. This necessitates a deeper scientific inquiry into this domain. The primary focus of the proposed work is concentrated on the jurisdictional component of high-ranking officials, specifically the Prime Minister, the First Vice-Prime Minister, Vice-Prime Ministers, Ministers, State Secretaries, heads of central executive bodies, and heads of local state administrations.

Their jurisdiction is manifested through powers regulated by the Laws of Ukraine "On the Cabinet of Ministers of Ukraine," "On Central Bodies of Executive Power," "On Local State Administrations," and the Constitution of Ukraine as the Fundamental Law, which collectively served as the primary sources for this research. The significance of examining these powers is underscored by the need for governmental efficiency, as the simplicity and clarity of these mandates directly impact the constructiveness of decision-making.

The methodological basis of the research comprises general scientific methods such as analysis, synthesis, and systematization, along with forecasting and modeling. The application of these methods allowed for the differentiation of officials' powers based on various criteria, including legislative acts, governance, administration, appointments, cooperation, representation, and control. A distinct criterion concerning the directionality of powers was also introduced, emphasizing subjective interaction. This comparative approach to analyzing powers enabled the characterization of shortcomings in the functioning of the respective officials and the overall organization. These deficiencies are categorized into general and conceptual-functional types.

The research concludes by identifying a series of patterns that adversely affect the efficiency of the executive branch. These include: legal norms that are inconsistent among different governing bodies; norms whose application violates the hierarchical sequence of authority; norms that are duplicative or improperly allocated according to their intended purpose; and norms that create an excessive workload for a given position, among other examples. These findings establish a foundation for further research and substantial legislative reforms.

Key words: *executive power, bodies of administrative jurisdiction, officials, administrative powers, functional efficiency, legal norms.*

Вступ. Повсякденна діяльність виконавчої влади пов'язана із функціями, завданнями, повноваженнями, котрі впливають на життя кожного громадянина в Україні. Обґрунтованою необхідністю виступає точність виконання адміністративної юрисдикції. Коли інтереси одних суб'єктів повинні ефективно узгоджуватися зі швидкістю та професіоналізмом інших. Цій проблематиці присвятили свої дослідження такі вчені: Деніга В., Дерещ В., Кульчий І., Романюк А. та інші. [1], [2], [4], [9]. Запропоноване ж дослідження присвячено аналізу повноважень посадових осіб центральних органів виконавчої влади та зіставлення їх одне з одним, що дозволить краще зрозуміти проблемні місця ефективності роботи адміністративних структур та у подальшому їх виправити.

Постановка завдання. Особливістю організації виконавчої влади є нормативне розмежування її діяльності між органами та посадовими особами. Посадові особи – прем'єр-міністр, його заступники, міністр, державні секретарі, керівники центральних органів виконавчої влади та голови місцевих державних адміністрацій – мають визначений перелік повноважень. Метою дослідження є: 1) розмежувати та класифікуємо відповідні повноваження; 2) вивести особливості, вказуючи на притаманні недоліки функціонування відповідних інституцій.



Виклад буде здійснено на основі законодавства України, зокрема: Конституції України [3], законів «Про Кабінет Міністрів України» (далі – закону про КМУ) [6] «Про центральні органи виконавчої влади» (далі ЦОВВ) [8] та «Про місцеві державні адміністрації» (далі – закону про МДА) [7].

Результати дослідження. Прем'єр-міністр, його заступник, міністр, державні секретарі, керівники центральних органів виконавчої влади та голови місцевих державних адміністрацій виступають суб'єктами органів виконавчої влади кожний з яких має у своїй юрисдикції певно сукупність повноважень. Варто зазначити, що міністри мають три види повноважень – як члени уряду, як керівники міністерства та як координатори центральних органів виконавчої влади. Державний секретар наділений компетенцією тільки як керівник секретаріату міністерства. Державного секретаря Кабінету Міністрів України під час розгляду не буде опрацьовано з огляду на його регламентацію підзаконним законодавством [5].

Критерії для розмежування повноважень різняться, виокремлено: акти, управління, організація (адміністрування), посади, співпраця, представництво та контроль (вибірково). Під таблицею наведено перелік повноважень за критерієм спрямованості, тобто на кого вони впливають та з ким взаємодіють.

Повноваження *Прем'єр-міністра України* реалізуються:

щодо роботи уряду: 1) формує проекти порядку денного, підписує акти уряду; 2) керує роботою уряду, спрямовує його діяльність; 3) забезпечує програми діяльності уряду; 4) скликає засідання та головує на ньому; **щодо членів уряду, керівників адміністративних організацій та інших урядових органів:** 1) вносить подання до парламенту про призначення; 2) спрямовує, координує та контролює діяльність; 3) дає доручення обов'язкові для виконання; 4) пропонує уряду голів спільних урядових комісій; **щодо міністерств та центральних органів виконавчої влади:** 1) вносить подання щодо призначення та звільнення членів колегіальних центральних органів; 2) вносить подання щодо утворення, реорганізації чи ліквідації центральних органів; 3) вносить пропозиції уряду щодо спрямування та координації центральних органів; 4) порушення дисциплінарних проваджень (у тому числі керівників місцевих органів виконавчої влади); **щодо місцевих державних адміністрацій:** 1) вносить пропозицію уряду про кандидатури на призначення голови; **щодо інших суб'єктів:** 1) контрасигнує акти Президента України у визначених випадках; 2) представляє уряд та вступає у відносини з урядами інших країн.

Повноваження *першого віцепрем'єр-міністра та віцепрем'єр-міністра* реалізуються: **щодо роботи уряду:** 1) вносить пропозиції до порядку денного засідання; 2) забезпечує виконання програм діяльності уряду, завдань та повноважень; 3) здійснює підготовку питань для розгляду на засіданні; 4) бере участь у засіданнях; сприяє узгодженню позицій між членами уряду; **щодо урядових органів:** 1) здійснює керівництво консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами; 2) бере участь у роботі колегії міністерств, центральних органів та Ради міністрів АРК; **щодо інших суб'єктів:** 1) забезпечує взаємодію уряду, президента та парламенту з питань діяльності уряду; 2) має право бути присутнім на засіданні парламенту; 3) представляє уряд у відносинах з іншими органами; 4) веде переговори та підписує міжнародні договори; **щодо інших повноважень:** 1) розробляє та погоджує проекти законів.

Повноваження *міністра як члена уряду* реалізуються: **щодо уряду:** 1) вносить пропозиції щодо порядку денного засідання уряду; 2) забезпечує виконання програм діяльності уряду, формування та реалізації державної політики, виконання покладених на уряд завдань; 3) здійснює підготовку питань для розгляду урядом; 4) бере участь у розгляді питань на засіданні уряду; **щодо власного міністерства та відповідного центрального органу виконавчої влади:** 1) погоджує проекти актів, які вносяться на розгляд уряду з питань діяльності міністерства та центрального органу; 2) подає проекти актів, розробником яких є міністерство або центральний орган; 3) видає обов'язкові для виконання накази у відповідній сфері діяльності; 4) спрямовує та координує діяльність відповідних центральних органів; 5) вносить уряду пропозиції щодо розв'язання питань спрямування та координації центрального органу виконавчої



Таблиця 1

1. Повноваження прем'єр-міністра (згідно зі ст. 42 закону про КМУ)				
Акти	Управління	Організація	Посади	Співпраця
1. (п. 5) Формує проєкти постанов, спрямовує його діяльність, забезпечує внутрішню та зовнішню політику держави, програми діяльності уряду. 2. (п. 7) Підписує акти уряду та Генеральну угоду.	1. (п. 1) Керує роботою уряду, спрямовує його діяльність, забезпечує внутрішню та зовнішню політику держави, програми діяльності уряду. 2. (п. 1) Спрямовує, координує та контролює діяльність членів уряду, керівників інших адміністративних організацій. Дає їм доручення обов'язкові для виконання. 3. (п. 6) Скликає засідання уряду та головує на ньому.	1. (абз. 2 п. 4) Вносить пропозиції уряду щодо спрямування та координування центральних органів виконавчої влади. 2. (абз. 4 п. 4) Вносить подання уряду щодо утворення, реорганізації чи ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.	1. (п. 3) Вносить подання до парламенту щодо призначення членів уряду та інших та керівників інших органів. 2. (абз. 1 п. 4) Вносить уряду пропозиції щодо кандидатур для призначення та звільнення з посади голів місцевих державних адміністрацій. Вносить відповідні подання президенту. 3. (абз. 3 п. 4) Вносить подання уряду щодо призначення та звільнення членів колегіальних центральних органів виконавчої влади, що не входять до уряду. 4. (п. 11) Вносить пропозиції уряду щодо затвердження голів спільних міжурядових комісій з питань співробітництва утворених на підставі міжнародних договорів. 5. (п. 12) Надає доручення щодо порушення дисциплінарного провадження щодо міністрів, керівників центральних органів та їх заступників. Застосовує стягнення. 6. (п. 13) Надає доручення щодо порушення дисциплінарного провадження стосовно керівників місцевих органів виконавчої влади.	1. (п. 8) Констатує акти президента у визначених законом випадках. 2. (п. 10) Вступає у відносини з урядами іноземних держав, веде переговори, підписує міжнародні договори відповідно до законодавства України.

Таблиця 2

1. Повноваження першого віцепрем'єр-міністра та віцепрем'єр-міністра (згідно зі ст. 43 закону про КМУ)				
Акти	Управління	Організація	Співпраця	Представництво
1.(п. 2) Розробляє та погоджує проєкти законів та актів.	1. (п. 5) За рішенням здійснює керівництво консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, які утворюються урядом	1.(п. 1) Забезпечує виконання програм діяльності уряду та завдань і повноважень у відповідних напрямках. 2.(п. 2) Забезпечує підготовку питань для розгляду на засіданні уряду. 3.(п. 4) Бере участь у засіданні уряду. 4.(п. 4) Має право на участь у роботі колегії міністерств, центральних органів та засіданні Ради міністрів Автономної республіки Крим	1.(п. 2) Сприяє узгодженню позицій між членами уряду. 2.(п. 3) Забезпечує взаємодію уряду, президента та парламенту з питань діяльності уряду та інших органів виконавчої влади.	1. (п. 3) Має право бути присутнім на засіданнях парламенту та його органів. 2. (п. 6) Представляє в установленому порядку уряд у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами, організаціями в Україні та за її межами. 3. (п. 7) Веде переговори та підписує міжнародні договори відповідно до наданих повноважень.
2. (п. 2) Вносить пропозиції щодо порядку денного засідання уряду.				



Таблиця 3

3. Повноваження міністрів як членів уряду (згідно з ч. 1 ст. 44 закону про КМУ)					
Акти	Управління	Організація	Посади	Співпраця	Представництво
1. (п. 6.) Погоджує проекти законів та актів, що вносяться на розгляд уряду з питань діяльності міністерства та відповідних центральних органів виконавчої влади.	1. (п. 2) Спрямує та координує діяльність відповідних центральних органів виконавчої влади.	1. (п. 1) Забезпечує виконання програм діяльності уряду, формування та реалізації державної політики, виконання інших покладених на уряд завдань та повноважень у відповідній сфері.	1. (п. 3) Вносить уряду пропозиції щодо надання згоди на призначення керівника підприємства, установи, організації у сфері управління міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади (при цьому раніше такого керівника було не отримано головою обласної чи районної адміністрації із вмотивованою відмовою)	1. (п. 5) Концентрація актів президента у передбачених законодавством випадках з питань сфери діяльності міністерства та забезпечує їх виконання.	1. (п. 11) Представляє у встановленому порядку уряд у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами.
2. (п. 7) Подає уряду проекти законів, актів президента та уряду, розробником яких є міністерство чи відповідні центральні органи виконавчої влади.	2. (п. 13) За рішенням уряду здійснює керівництво консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, які утворені урядом.	2. (п. 3) Вносить уряду пропозиції для розв'язання питань, пов'язаних з виконанням своїх повноважень щодо спрямування і координації центральних органів виконавчої влади.	2. (п. 4) Вносить прем'єру подання про призначення та звільнення першого заступника та заступника міністра.		2. (п. 12) Веде переговори та підписує міжнародні договори відповідно до наданих йому повноважень.
3. (п. 8) Видає обов'язкові для виконання накази, що належать до сфери діяльності міністерства та відповідних центральних органів виконавчої влади.		3. (п. 9) Здійснює підготовку питань для розгляду урядом.			
4. (п. 10) Вносить пропозиції щодо порядку денного засідання уряду		4. (п. 10) Бере участь у розгляді питань на засіданні уряду.			

влади; 6) вносить **уряду** пропозиції на призначення керівника підприємства, установи, організації у сфері управління міністерства чи центрального органу виконавчої влади; 7) вносить **прем'єру** подання про призначення та звільнення першого заступника та заступника міністра; **щодо інших суб'єктів:** 1) за рішенням уряду здійснює керівництво консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами; 2) контрасигнує акти Президента України у передбачених законом випадках; 3) представляє уряд у відносинах з іншими суб'єктами в Україні та за її межами; 4) веде переговори та підписує договори відповідно до повноважень.

Повноваження *міністра як керівника міністерства* реалізуються: **щодо міністерства загалом:** 1) підписує накази міністерства; затверджує плани роботи та звіти про виконання; 2) очолює, здійснює керівництво діяльністю; 3) визначає пріоритети роботи міністерства, шляхи виконання завдань; 4) ухвалює рішення про розподіл бюджетних коштів, розпорядником яких є міністерство; 5) утворює комісії, робочі та експертні групи; 6) скликає та проводить наради; 7) організовує та контролює виконання законодавства; 8) забезпечує виконання міжнародних зобов'язань; **щодо окремих посад:** 1) вносить пропозицію *прем'єру* щодо призначення першого заступника та заступника міністра; 2) визначає обов'язки та розподіляє повноваження між першим заступником та заступником; 3) порушує питання про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності першого заступника, заступника, та державного секретаря; 4) порушує питання про присвоєння рангу державному секретарю; **щодо апарату міністерства:** 1) затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату; 2) затверджує структуру апарату; 3) дає обов'язкові доручення для службовців та працівників апарату; **щодо територіальних органів міністерства:** 1) затверджує положення про органи; 2) скасовує акти територіальних органів; 3) затверджує структуру апарату органів; 4) за погодженням з *урядом* утворює, ліквідовує та реорганізовує органи як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи; 4) вносить **уряду** подання про утворення територіальних органів як юридичних осіб; **щодо підприємств, установ, організацій у складі міністерства і центрального органу виконавчої влади, об'єкти державної власності:** 1) затверджує положення про відповідні органи; 2) утворює, ліквідовує, реорганізовує відповідні органи міністерства; 3) здійснює управління об'єктами державної власності; 4) вносить подання *уряду* про згоду на призначення керівника відповідного органу у сфері міністерства чи центрального органу; 5) призначає, звільняє, заохочує, притягає до дисциплінарної відповідальності керівника; **щодо інших суб'єктів:** 1) спрямовує та координує діяльність розвідувального органу (про Міністерство оборони); 2) залучає різних суб'єктів органів державної влади до розгляду питань у компетенції міністерства; 3) представляє міністерство у відносинах з іншими суб'єктами в Україні та за її межами.

Повноваження *державного секретаря міністерства* реалізуються: **щодо міністерства загалом:** 1) готує та подає міністру плани роботи міністерства; 2) затверджує штатний розпис та кошторис міністерства; 3) видає накази організаційно-розпорядчого характеру; 4) контролює виконання виданих наказів організаційно-розпорядчого характеру; 5) готує пропозиції щодо виконання завдань міністерства; 6) звітує про виконання планів роботи міністерства; 7) забезпечує державну таємницю; **щодо апарату міністерства:** 1) організовує роботу апарату; 2) організовує виконання законодавства апаратом, звітує про виконання; 3) контролює виконання законодавства апаратом; **щодо державних службовців, працівників та інших суб'єктів у сфері міністерства:** 1) дає обов'язкові для виконання доручення; 2) призначає та звільняє з посади державних службовців, укладає контракти, присвоює ранги, заохочує, притягає до дисциплінарної відповідальності; 3) приймає та звільняє працівників, заохочує, притягає до дисциплінарної відповідальності; 4) призначає та звільняє *керівників територіальних органів* міністерства; 5) погоджує призначення та звільнення керівників структурних підрозділів відповідних адміністрацій у передбачених випадках; 6) забезпечує підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців та працівників; **щодо інших суб'єктів:** 1) запитує та одержує необхідні відомості та статистичну інформацію у встановленому порядку; 2) представляє міністерство у цивільно-правових відносинах.



Таблиця 4

4. Повноваження міністрів як керівників міністерства (згідно з ч. 2 ст. 8 закону про ЦОВВ)				
Акти	Управління	Організація	Посади	Представництво
1. (п. 6) Затвердження положень про самостійні структурні підрозділи апарату міністерства.	1. (п. 1) Очолює міністерство, здійснює керівництво його діяльністю. 2. (п. 2) Визначає пріоритети роботи міністерства та шляхи виконання покладених на нього завдань.	1. (п. 3) Організовує та контролює виконання законодавства.	1. (п. 5) Вносить пропозицію прем'єру щодо призначення на посади першого заступника і заступника міністра.	1. (п. 19) Представляє міністерство у публічно-правових відносинах із іншими органами, підприємствами, установами, організаціями в Україні та за її межами.
2. (п. 7) Затверджує положення про територіальні органи міністерства.	3. (п. 8) Затверджує структуру апарату міністерства і його територіальних органів.	2. (п. 4) Забезпечує виконання зобов'язань взятих за міжнародними договорами	2. (п. 11) Вносить на розгляд уряду подання про згоду на призначення керівника підприємства, установи, організації, що належить до сфери управління міністерства	
3. (п. 12) Затверджує положення (статуту) про підприємства, установи, організації, які належать до сфери управління міністерства	4. (п. 9) Утворює, ліквідує, реорганізовує за погодженням з урядом територіальні органи міністерства як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи.	3. (п. 7) Вносить уряду подання про утворення територіальних органів міністерства як юридичних осіб публічного права.	3. (п. 12 ¹) Призначає, звільняє, ухвалює рішення щодо заохочення, притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників підприємств, установ, організацій, які належать до сфери управління міністерства.	
4. (п. 14) Скасовує повністю чи в окремій частині акти територіальних органів міністерства	5. (п. 12) Утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, установи, організації, що належать до сфери управління міністерства.	4. (п. 23) Залучає державних службовців та працівників територіальних органів міністерства та інших органів, за згоди їх керівників, до розгляду питань, що належать компетенції міністерства.	4. (п. 15) Порушує питання про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності першого	
5. (п. 27) Підписує накази міністерства.	6. (п. 2) Затверджує плани роботи міністерства та звіти про їх виконання.			

Продовження таблиці 4

	8. (п. 26) Скликає та проводить наради з питань, що належить до його компетенції. 9. (п. 28) Дає обов'язкові доручення для виконання державними службовцями та працівниками апарату. 10. (п. 29) Спрямовує та координує діяльність розвідувального органу України, який підпорядкований міністерству, а також створює умови для його функціонування.		заступника, заступника міністра та державного секретаря міністерства. 5. (п. 16) Порушує питання щодо присвоєння рангу державного службовця державному секретарю. 6. (п. 21) Визначає обов'язки та розподіл повноважень між першим заступником та заступником міністра, які вони здійснюють у разі його відсутності.	
--	--	--	---	--



Таблиця 5

6. Повноваження державного секретаря міністерства (згідно з ч. 4 ст. 10 закону про ЦОВВ)				
Акти	Організація	Посади	Представництво	Контроль
1.(п. 4) Готує та подає міністру плани роботи міністерства. 2.(п. 7) Затверджує штатний розпис та кошторис міністерства за згоди із центральними органами, що затверджують формування державної бюджетної політики. 3. (п. 17) Видає накази організаціїно-розпорядчого характеру з питань, що належать до його повноважень	1.(п. 1) Організовує роботу апарату. 2. (п. 2) Підготовка пропозицій щодо виконання завдань міністерства та передає їх на розгляд міністру. 3. (п. 3) Організовує виконання законодавства апаратом міністерства та звітує про їх виконання. 4. (п. 4) Звітує про виконання планів роботи міністерства. 5. (п. 5) Забезпечує державну таємницю 6. (п. 6) Запикує та одержує у встановленому порядку від визначених суб'єктів безоплатно інформацію, документи та матеріали, а від органів державної статистики – статистичну інформацію необхідну для виконання покладених на міністерство завдань. 7.(повноваження щодо управління) (п. 16) Дає обов'язкові для виконання доручення державним службовцям та іншим працівникам міністерства у межах своїх повноважень	1. (п. 8) Призначає та звільняє з посади державних службовців апарату. Укладає та розриває з ними контракти, присвоює ранги, ухвалює рішення щодо їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності. 2. (п. 9) Приймає на роботу та звільняє з роботи працівників апарату міністерства. Ухвалює рішення щодо їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності. 3. (п. 10) Призначає та звільняє керівників територіальних органів міністерства та їх заступників. 4. (п. 11) Погоджує у передбачених випадках призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних структурних підрозділів обласних, Київської та Севастопольської міських адміністрацій. 5. (п. 14) Забезпечує організацію підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та інших працівників міністерства. 6. (п. 18) Вносить подання щодо відзначення державними нагородами України державних службовців та інших працівників апарату у встановленому порядку.	1. (п. 15) Представляє міністерство як юридичну особу в цивільно-правових відносинах	1. (п. 3) Контролює виконання законодавства апаратом міністерства. 2. (п. 17) Контролює виконання виданих ним наказів організаційно-розпорядчого характеру.



Таблиця 6

5. Повноваження міністрів як координаторів ЦОВВ (згідно з ч. 2 ст. 18 закону про ЦОВВ)				
Акти	Управління	Організація	Посади	Контроль
1. (п. 2) Погоджує та подає уряду розроблені центральним органом проєкти законів, актів президента та уряду.	2. (п. 3) Визначає пріоритетні напрямки роботи центрального органу та шляхи виконання покладених на нього завдань.	1. (п. 1) Забезпечує формування державної політики у відповідній сфері.	1. (п. 7) Погоджує призначення та звільнення керівників та їх заступників у підрозділах апарату центрального органу.	1. (п. 1) Контролює реалізацію державної політики центральним органом виконавчої влади.
2. (п. 3) Затверджує плани роботи центрального органу.	2. (п. 18) Визначає структурний підрозділ апарату міністерства, що відповідає за взаємодію з центральним органом.	2. (п. 9) Погоджує пропозиції керівника центрального органу щодо утворення, реорганізації та ліквідації територіальних органів. Вносить на розгляд уряду відповідне подання.	2. (п. 8) Погоджує призначення та звільнення керівників і їх заступників територіальних органів центрального органу.	2. (п. 16) Ухвалює рішення щодо перерізки діяльності центральних органів та його територіальних органів.
3. (п. 6) Видає обов'язкові для виконання накази та доручення, що належать до сфери діяльності центрального органу.	3. (п. 20) Визначає порядок обміну та періодичність подання інформації між міністерством і центральним органом виконавчої влади	3. (п. 10) Погоджує утворення, реорганізацію, ліквідацію територіальних органів центрального органу як структурних підрозділів його апарату.	3. (п. 13) Порушує перед урядом питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівника та заступника центрального органу виконавчої влади	3. (п. 17) Заслуховує звіти щодо виконання завдань та планів, покладених на центральні органи.
4 (п. 11) Порушує перед урядом питання щодо скасування актів центральних органів повністю чи в окремій частині.	4 (п. 11) Порушує перед урядом питання щодо скасування актів центральних органів повністю чи в окремій частині. У разі відмови скасовує акти територіального органу повністю чи в окремій частині	4. (п. 5) Погоджує структуру апарату центрального органу.	4. (п. 14) Ініціює питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників, заступників структурних підрозділів апарату центрального органу та його територіальних органів. Також керівників підприємств, установ, організацій, що належать до сфери його управління.	
5. (п. 12) Доручає керівникові центрального органу скасувати акти його територіального органу повністю чи в окремій частині. У разі відмови скасовує акти територіального органу повністю чи в окремій частині			5. (п. 15) Ініціює проведення службового розслідування щодо керівників, заступників державних службовців, працівників апарату центрального органу виконавчої влади та його територіальних органів, а також відповідних підприємств, установ, організацій.	
			6. (п. 19) Визначає посадових осіб, які включаються до складу колегії центрального органу виконавчої влади	

Повноваження *міністра як координатора центрального органу* виконавчої влади реалізуються: **щодо центрального органу виконавчої влади та його територіальних органів:** 1) затверджує плани роботи центрального органу; 2) видає обов'язкові для виконання накази та доручення; 3) скасовує акти територіального органу, якщо керівник центрального органу відмовив у цьому; 4) визначає пріоритетні напрямки роботи органу шляхом виконання завдань; 5) забезпечує формування державної політики у відповідній сфері; 6) контролює реалізацію державної політики центральним органом; 7) заслуховує звіти щодо завдань та планів центральних органів; 8) ухвалює рішення щодо перевірки діяльності центральних та територіальних органів; **щодо апарату центрального органу:** 1) погоджує структуру апарату центрального органу; 2) погоджує створення, ліквідацію чи реорганізацію територіального органу як структурного підрозділу апарату центрального органу; **щодо керівників центрального органу:** 1) доручає скасувати акти територіального органу; 2) погоджує пропозиції щодо утворення, ліквідації чи реорганізації територіальних органів; **щодо керівників та працівників структурних одиниць центрального органу:** 1) погоджує призначення та звільнення керівників та їх заступників у територіальних органах центрального органу, а також керівників підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління; 2) ініціює проведення службового розслідування щодо керівників, заступників, державних службовців, працівників апарату центрального органу, його територіальних органів, підприємств, установ та організацій; 3) погоджує призначення і звільнення керівників та їх заступників у підрозділах апарату центрального органу; 4) ініціює дисциплінарну відповідальність керівників та заступників структурних підрозділів апарату центрального органу; 5) визначає посадових осіб, які включаються до складу колегії центрального органу; **щодо власного міністерства:** 1) визначає структурний підрозділ апарату міністерства, що відповідає за взаємодію з центральним органом; 2) визначає порядок та періодичність подання інформації між структурами; **щодо уряду:** 1) погоджує та подає уряду розроблені центральним органом проекти законів та актів президента та уряду; 2) порушує питання про скасування актів центрального органу; 3) вносить на розгляд уряду подання щодо пропозиції керівника про створення, ліквідацію чи реорганізацію територіального органу; 4) порушує перед урядом питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності керівника та його заступника.

Повноваження *керівника центрального органу виконавчої влади* реалізуються: **щодо власне центрального органу:** 1) підписує накази; 2) очолює центральний орган та керує його діяльністю; 3) скликає та проводить наради; 4) дає обов'язкові до виконання доручення; 5) приймає рішення про розподіл бюджетних коштів (без акценту на цільове призначення); 6) забезпечує реалізацію державної політики щодо державної таємниці; 7) залучає державних службовців, працівників та інших суб'єктів до розгляду питань, що перебувають у компетенції центрального органу; **щодо апарату центрального органу та внутрішніх структурних органів:** 1) затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату; 2) затверджує штатний розпис та кошторис апарату (за погодженням відповідних органів); 3) розподіляє обов'язки між своїми заступниками; 4) призначає та звільняє державних службовців апарату, укладає та розриває відповідні контракти; 5) приймає та звільняє працівників центрального органу; 5) утворює комісії, робочі та експертні групи; 6) організовує та контролює виконання законодавства в апараті; 7) забезпечує формування кадрового резерву апарату; 8) організовує підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців, працівників та кадрового резерву; 9) контролює збереження державної політики щодо державної таємниці в апараті; 10) вирішує питання про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців та працівників; 11) присвоює ранги державним службовцям. Вносить подання про відзначення державними нагородами України; **щодо міністра:** 1) вносить на розгляд пропозиції щодо розроблених проектів законодавства, а також проектів інших міністерств; 2) подає на затвердження плани роботи центрального органу; 3) вносить міністру пропозиції щодо забезпечення формування державної політики; 4) забезпечує виконання центральним органом наказів та доручень міністра; 5) за погодженням затверджує структуру апарату; 6) вносить



Таблиця 7

7. Повноваження керівника центрального органу виконавчої влади (згідно з ч. 4 ст. 19 закону про ЦОВВ)					
Акти	Управління	Організація	Посади	Співпраця	Представництво
1. (п. 3) Вносить на розгляд міністру пропозиції щодо розроблення центральними органами проекту законодавства, а також щодо проектів, розробниками яких є інші міністерства.	1. (п. 1) Очолює центральний орган виконавчої влади та керує його діяльністю.	1. (п. 2) Організовує та контролює виконання законодавства в апараті центрального органу та територіальних органів.	1. (п. 12) Призначає та звільняє державних службовців апарату центрального органу. Укладає та розриває з ними контракти про проходження державної служби (згідно із законом про державну службу).	1 (п. 5) Затверджує за погодженням з міністром структуру апарату.	1. (п. 24) Представляє центральний орган виконавчої влади у відносинах з іншими державними органами, підприємствами, установами та організаціями.
2. (п. 4) Подає на затвердження міністрові плани роботи центрального органу.	2 (п. 10) Розподіляє обов'язки між своїми заступниками.	2. (п. 3) Вносить міністру пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у відповідній сфері.	2. (п. 13) Приймає та звільняє з роботи працівників центральних органів (згідно із законодавства про працю).	2. (п. 7) Забезпечує взаємодію центрального органу зі структурним підрозділом міністерства, визначеним міністром, який спрямовує та координує діяльність центрального органу.	2. (п. 26) Представляє центральний орган у відносинах з іншими органами, підприємствами, організаціями України та за її межами.
3. (п. 11) Затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату центрального органу.	3. (п. 18) Утворює, ліквідовує та реорганізовує підприємства, установи, організації у межах сфери свого управління.	3. (п. 6) Забезпечує виконання центральним органом влади наказів та доручень відповідного міністра.	3. (п. 16) Призначає та звільняє керівників територіальних органів за погодженням з міністром.	3. (п. 8) Забезпечує дотримання встановленого міністром порядку обміну інформацією між міністерством та центральним органом, а також вчасність її подання.	
4. (п. 18) Затверджує положення та статuti підприємств, установ та організацій у межах сфери свого управління.	4. (п. 27) Утворює комісії, робочі та експертні групи.	4. (п. 9) Звітує міністру про виконання планів роботи, покладені завдання, усунення порушень і несподіван, виявлених під час перевірки центрального органу, його територіальних органів, про притягнення до відповідальності винних посадових осіб.	4. (п. 17) Призначає та звільняє заступників керівників територіальних органів за погодженням з міністром.	4. (п. 15) Утворює, ліквідовує та реорганізовує за згоди уряду та міністра територіальні органи як структурні підрозділи апарату цього органу.	
5. (п. 19) Скасовує повністю чи в окремій частині акти територіальних органів.	5. (п. 28) Скликає та проводить наради з питань, що належать до його компетенції.	5. (п. 14) Вносить міністру пропозиції щодо утворення, ліквідації та реорганізації відділів у центральних органах.	5. (п. 18) В установленому порядку призначає та звільняє керівників підприємств, установ, організацій у межах сфери свого управління.		
6. (п. 29) Підписує накази центрального органу виконавчої влади.	6. (п. 30) У межах повноважень дає обов'язкові до виконання доручення.		6. (п. 21) Забезпечує формування кадрового резерву в апараті центрального органу.		
7. (п. 31) За погодженням із органами влади,					

Продовження таблиці 7

які забезпечують формування державної бюджетної політики, затверджує штатний розпис та конторис апарату центрального органу.	7. (п. 32) Приймає рішення про розподіл бюджетних коштів, розпорядником яких є центральний орган виконавчої влади	урядом територіальних органів центрального органу. 6. (п. 20) Забезпечує реалізацію державної політики щодо державної таємниці, контролює її збереження в апараті центрального органу. 7 (п. 31) Здійснює інші повноваження	Організовує підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців, працівників та осіб, включених до кадрового резерву. 7. (п. 22) Вирішує питання про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців, працівників апарату, керівників територіальних органів. Присвоює ранги державних службовців. 8. (п. 23) Вносить подання про відзначення державних службовців та працівників апарату державними нагородами України.	5. (п. 25) Залучення державних службовців та працівників територіальних органів, а за домовленістю з керівниками – інших органів влади, підприємств, установ та організацій до розгляду питань, що належать до компетенції центрального органу.
--	---	---	---	---



пропозиції щодо утворення, ліквідації та реорганізації урядом територіальних органів; 7) за погодженням призначає та звільняє керівників територіальних органів; 8) за погодженням призначає та звільняє заступників керівників територіальних органів; 9) за згоди уряду та міністра утворює, ліквідовує та реорганізовує територіальні органи як структурні підрозділи апарату центрального органу; 10) забезпечує взаємодію із структурними підрозділами міністерства та міністром; 11) забезпечує порядок обміну інформацією, який встановлений міністром; 12) звітує міністру про виконання планів роботи, покладені завдання, усунення порушень і недоліків у роботі, про притягнення до відповідальності винних осіб центральних органів та його територіальних органів; **щодо територіальних органів:** 1) скасовує повністю чи в окремій частині акти органів; 2) організовує та контролює виконання законодавства в територіальних органах; 3) вирішує питання про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників територіальних органів; **щодо підприємств, установ, організацій:** 1) затверджує положення та статuti; 2) утворює, ліквідовує, реорганізовує в межах свого управління; 3) призначає та звільняє керівників у межах сфери управління; **щодо інших суб'єктів:** 1) представляє центральний орган у відносинах з державними органами, підприємствами, установами та організаціями; 2) представляє центральний орган у відносинах з іншими суб'єктами в Україні та за її межами.

Повноваження голови місцевої державної адміністрації: **щодо адміністрації:** 1) очолює відповідні адміністрації, здійснює керівництво їх діяльністю, несе відповідальність за здійснення завдань; 2) виступає розпорядником цільових коштів відповідних адміністрацій; 4) здійснює інші функції; **щодо апарату та внутрішніх структурних органів:** 1) затверджує положення про апарати та структурні підрозділи; 2) утворює консультативні, дорадчі, допоміжні органи, служби та комісії. Визначає їх завдання та персональний склад; 3) утворює регіональні комісії з реабілітації жертв комуністичного режиму; **щодо заступників, керівників структур, підприємств, установ, організацій:** 1) укладає та розриває контракти з керівниками підприємств, установ та організацій у сфері відповідної адміністрації; 2) уповноважує заступників на укладання та розірвання таких контрактів; 3) призначає та звільняє заступників і керівників структурних підрозділів; 4) призначає та звільняє керівників апаратів відповідних адміністрацій; 5) погоджує призначення та звільнення керівників *не підпорядкованих* органів, що належить у сфері управління вищого рівня; **щодо інших суб'єктів:** 1) представляють відповідні адміністрації у відносинах в Україні та за її межами; 2) інформують населення про стан виконання повноважень.

Варто зазначити, що повноваження органів та посадових осіб, які відображені в законодавстві, мають досить послідовну побудову. Законодавець, формуючи повноваження виходячи з історичного надбання, отриманого досвіду, рівня власних знань та розуміння потреб часу. Незважаючи на це, в результаті аналізу виокремлюються недоліки, які притаманні повноваженням та які базуються на питаннях ефективності, узгодженості, оптимізаційності.

Проводячи аналіз повноважень проблемний контекст можна розділити на два види: 1) загальні недоліки існуючих повноважень; 2) ідейно-функціональні недоліки. Деталізуємо цю класифікацію в наступний спосіб.

До загальних недоліків варто віднести такі: 1) *проблему відображення інтеракційних повноважень одних посадовців або органів у повноваженнях інших посадовців або органів.* Це ситуація, коли повноваження однієї посадової особи передбачають взаємодію з іншою. Втім у юрисдикції останньої такої взаємодії не передбачено. Наприклад, абз. 4 п. 4 ч. 1 ст. 42 закону Про КМУ зазначено, що прем'єр вносить на розгляд уряду подання про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади [6]. Ця норма відображається у ч. 1 ст. 5 закону про ЦОВВ, де регламентовано порядок утворення відповідних органів [8]. Проте у ст. 21 закону Про КМУ, яка регламентує пов'язану сферу відносин, про це не згадується [6].

Не передбачено для уряду розгляд поданих міністром проєктів актів законодавства, розроблених центральним органом, що визначено в п. 2 ч. 2 ст. 18 закону про ЦОВВ. Частиною 6 ст. 21 закону про КМУ передбачена тільки можливість скасовувати урядом акти



Таблиця 8

8. Повноваження голови місцевої державної адміністрації (згідно з ст. 39 закону про МДА)		
Акти	Управління	Посади
1. (п. 4 ¹) Затверджує положення про апарати відповідних адміністрацій та положення про їх структурні підрозділи.	1. (п. 1) Очолює відповідні адміністрації, здійснюють керівництво їх діяльністю. (організаційне повноваження) Несуть відповідальність за виконання покладених завдань та здійснення повноважень. 2. (п. 5) Уповноважує своїх заступників на укладання та розірвання контрактів з керівниками відповідних установ. 3. (п. 7) У межах затверджених бюджетів виступає розпорядником коштів відповідних адміністрацій, використовуючи їх лише за цільовим призначенням 4. (п. 9) Утворює консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, служби та комісії на базі відповідних адміністрацій. Визначають завдання, функції та персональний склад членів цих органів, які виконують свої функції на громадських засадах. 5 (п. 10) Здійснює інші функції передбачені законодавством 6. (абз.3 ст.39) Утворює регіональні комісії з реабілітації жертв комуністичного тоталітарного режиму. Призначають їх персональний склад, затверджують положення про відповідну комісію.	Представництво 1. (п. 2) Представляють відповідні адміністрації у відносинах з іншими суб'єктами в Україні та за її межами. 2. (п. 8) Регулярно інформують населення про стан виконання повноважень, покладених на відповідні адміністрації. 1. (п. 3) Призначає та звільняє своїх заступників, керівників структурних підрозділів. 2. (п. 4) Призначає та звільняє керівників апаратів місцевих державних адміністрацій. 3. (п. 5) Укладає та розриває, контракти з керівниками підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління відповідної адміністрації. 4. (п. 6) Погоджують призначення на посади та звільнення керівників не підпорядкованих підприємств, установ, та організацій, що належать до сфери управління органів виконавчої влади вищого рівня, окрім визначених суб'єктів.

відповідних органів (що має зв'язок із п. 11 ч. 2 ст. 18 закону про ЦОВВ), проте «прийняття та розгляд від міністра окремих актів президента чи уряду» у нормі не зазначено [6], [8].

Згідно з п. 13 ч. 2 ст. 18 закону про ЦОВВ міністр порушує перед урядом питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників та їх заступників. В абз. 1 п. 2 ч. 7 ст. 21 закону про КМУ зазначена тільки бланкетна норма, яка регламентує звільнення цих суб'єктів. Втім, процедурної норми щодо притягнення до відповідальності таки немає.

Подібне спостерігається і щодо прем'єра. У законі про КМУ п. 2 ч. 7 ст. 21 передбачено, що першого заступника та заступника міністра уряд призначає за поданням прем'єра. Також п. 4 ч. 1 ст. 44 цього закону передбачено подання до про призначення та звільнення цих суб'єктів [6]. Втім, у прем'єр-міністра відсутнє пряме повноваження, яке б регламентувало «подання ним до уряду» відповідних кандидатів. Виникає ситуація, коли посадовець просто не знає про свій обов'язок.

Ще один приклад, коли керівник центрального органу виконавчої влади згідно з п. 3 ч. 4 ст. 19 закону про ЦОВВ вносить пропозиції міністру щодо забезпечення формування державної політики. Проте міністр, хоч і забезпечує формування державної політики (п. 1 ч. 2 ст. 18 цього ж закону), але не має повноваження щодо розгляду пропозицій керівника.

2) *проблему ієрархічної послідовності у виконанні повноважень*. Прем'єр (абз. 2 п. 4 ч. 1 ст. 42 закону про КМУ) та міністр (абз. 1 п. 3 ч. 1 ст. 44 закону про КМУ), які перебувають в імперативному зв'язку, обоє можуть вносити пропозиції до уряду щодо спрямування та координації центральних органів [6]. Що робити на практиці, якщо одна пропозиція буде суперечити іншій? Чи можна уявити ситуацію, коли уряд своїм голосуванням відмовить пропозиції прем'єру, який самостійно підбирає міністрів? Доречніше було б використати речення «вносить подання прем'єру для затвердження урядом пропозицій...», що цілком відповідало б ієрархічній структурі.

Непослідовною також є норма п. 1 ч. 2 ст. 18, яка своїм змістом регулює «формування саме міністром державної політики» щодо центрального органу виконавчої влади. Ні прем'єр, ні уряд не мають таких повноважень, хоч і безпосередньо створюють та координують діяльність центрального органу. Державна політика є ідеєю, спільною для всіх напрямків. Якщо вона буде не на загальнодержавному рівні, то цілі одного органу можуть не узгоджуватися із цілями решти [6]. У цьому контексті сумнівну природу має також норма п. 3 ч. 2 ст. 18 закону про ЦОВВ, яка передбачає, що міністр визначає пріоритетні напрямки роботи центрального органу та шляхи виконання покладених на нього завдань. Можливо, «шляхи виконання завдань» міністр і міг би визначати, але «пріоритетні напрямки роботи» – це прерогатива вищих рівнів (уряду, прем'єра, міністра) у момент формування органу, а не приватних повноважень високого посадовця [8].

3) *проблема розміщення повноважень відповідно до функціональних обов'язків (одні повноваження у двох законах)*. Неконструктивним вважаємо розміщення повноважень, які регулюють різні предмети в одному переліку, якщо для кожного передбачено окреме законодавство. Згідно з законом про КМУ п. 2 та абз. 1 п. 3 ч. 1 ст. 44 (щодо спрямування та координації міністром діяльності відповідних центральних органів, а також внесення до уряду відповідних пропозицій з цього питання), абз. 2 п. 3 ч. 1 ст. 44 (щодо подання міністром до уряду пропозиції про призначення керівника підприємства, установ, організацій у сфері міністерства чи центрального органу), п. 4 ч. 1 ст. 44 (про подання міністром до прем'єра щодо призначення першого заступника та заступника міністра), п. 6 ч. 1 ст. 44 (щодо погодження міністром законодавства у сфері компетенції міністерства чи центрального органу виконавчої влади) та п. 7 ч. 1 ст. 44 (щодо подання міністром актів уряду, розробником яких є міністерство). Усі ці повноваження стосуються міністра як керівника міністерства або координатора центрального органу виконавчої влади, але зафіксовані в переліку повноважень міністра як члена уряду. Окрім цього, деякі повноваження, наприклад п. 2 та абз. 1 п. 3 ч. 1 ст. 44 закону про КМУ, (про спрямування та координацію міністром відповідних центральних органів виконавчої влади та внесення пропозицій щодо цього) не знаходять свого відображення або виражені в іншій формі у повноваженнях міністра, зокрема, як



координатора центрального органу, згідно зі ст. 18 закону про ЦОВВ. Виходячи із зазначеного, одні повноваження щодо міністерства та центральних органів розташовані в одному переліку, інші в іншому, але чітку послідовність прослідкувати складно.

Проблемою є також розмежування повноважень. Наприклад, п. 11 ч. 2 ст. 8 закону про ЦОВВ регламентує, що міністр як керівник міністерства порушує питання перед урядом про призначення керівників центральних органів, але в ст. 18 цього ж закону серед повноважень міністра як координатора центрального органу про це не згадано [8]. Виникає також проблема дублювання повноважень, тобто коли одне і те саме повноваження зустрічається в кількох актах. Наприклад, про внесення міністром подання прем'єру щодо призначення заступників міністра врегульовано і п. 4 ч. 1 ст. 44 закону про КМУ і п. 5 ч. 2 ст. 8 закону про МДА [6], [7]. Чи п. 7 ч. 1 ст. 44 закону про КМУ та п. 2 ч. 2 ст. 18 закону про ЦОВВ урегульовуються подання актів, розроблених центральним органом виконавчої влади [6], [8]. Тож для уникнення подібного кожна сфера повинна мати той перелік повноважень, який стосується виключно її.

До ідейно-функціональних недоліків (ієрархічний дисбаланс) варто віднести такі: 1) *проблематика підпорядкованості (голови цовв).* Однією із найспецифічніших із точки зору ієрархічної організації є норма абз. 2 п. 3 ч. 1 ст. 44 закону про КМУ [6]. Нею передбачено надання згоди урядом на призначення керівників, установ, організацій, які перебувають у сфері управління міністерства за пропозицією міністра. Нормою захищено керівників, які раніше отримали вмотивовану відмову в погодженні від голови обласної або районної адміністрації. Насправді проблема з п. 6 ст. 39 закону про МДА. Голова місцевої адміністрації погоджує призначення та звільнення з посади «керівників непідпорядкованих їм» підприємств, установ та організацій, які належать до сфери управління органів виконавчої влади вищого рівня, крім визначених суб'єктів [7]. Проблематикою описаного є юрисдикційна невідповідність. Не може посадова особа нижчого рівня (голова місцевої адміністрації) впливати на рішення посадових осіб вищого рівня (міністрів). Це утворює ієрархічну тріщину в організації виконавчої гілки. Із цього приводу вважаємо, що ієрархія повинна бути не тільки уніфікованою на всій території, але й безперервною від вершини і аж до чиновників на місцях.

До цього ж напрямку недоліків варто віднести п. 11 ч. 2 ст. 18 закону про ЦОВВ (про те, що міністр порушує перед урядом питання щодо скасування актів центральних органів). Міністр впливає на всю організаційну структуру центрального органу, але при цьому не може самостійно скасовувати акти керівника. Для цього потрібно рішення уряду, передбачене ч. 6 ст. 21 закону про КМУ. Вважаємо, що роль уряду повинна зводитися до контролю за правомірністю або доцільністю ухвалених рішень і тільки як наслідок їх скасування чи залишення. Недоречним є позбавляти міністра права скасовувати рішення підпорядкованого органу, особливо враховуючи п. 5, п. 7, п. 8 та інші ч. 2 ст. 18 закону про ЦОВВ (щодо ролі міністра у погодженні призначення керівників та заступників структурних підрозділів центрального органу) [8].

У цьому контексті п. 12 ч. 2 ст. 18 також має недоліки підпорядкування. Ця норма передбачає, що міністр може доручити керівнику центрального органу скасувати акт територіального органу. Однак, якщо той відмовиться, то міністр має право скасувати його самостійно. Тут варто замислитися над фразою – «якщо той відмовиться» або як у законі: «у разі відмови». До того ж слід урахувати, що згідно з п. 3 ч. 2 ст. 18 закону про ЦОВВ, саме міністр визначає пріоритетні напрямки роботи центрального органу та шляхи виконання, покладених на нього завдань. Тож хіба керівник підпорядкованого міністерству органу може відмовити та при цьому територіальний підрозділ повинен виконати вказівку?

Згідно з п. 1 ст. 39 закону про МДА голова державної адміністрації, окрім того, що очолює, також здійснює керівництво їх діяльністю, несе відповідальність за виконання покладених завдань та здійснення повноважень [7]. Окрім того, згідно з п. 9 ст. 39 утворює консультативні, дорадчі, допоміжні органи, служби, комісії на базі відповідних адміністрацій. Визначає їх завдання, функції, персональний склад членів на громадських засадах.



Виникає питання про те, кому насправді підпорядковані місцеві адміністрації – міністерству, центральному органу чи все ж таки голові, який здійснює керівництво? Вважаємо, що позиція голови повинна бути тільки на рівні представництва та не може виходити за межі узгодження позицій, бо інакше створюється окремий центр виконавчої влади.

2) *проблема необґрунтованого навантаження та самостійність у рішеннях*. Наприклад, міністр затверджує положення про апарат та територіальні органи (п. 6, 7 ч. 2 ст. 8 закону про ЦОВВ); видає обов'язкові доручення для виконання апаратом (п. 28); погоджує призначення керівників та їх заступників у підрозділах апарату центрального органу виконавчої влади (п. 7 ч. 2 ст. 18); здійснює притягнення до відповідальності, ініціювання розслідування керівників цих та інших підрозділів (п. 8 13, 14 цієї статті). Хоч керівника територіального органу призначає державний секретар згідно з п. 10 ч. 4 ст. 10. Вважаємо, ці повноваження міністра створюють для нього надмірне навантаження, враховуючи і управління самим міністерством. Вони могли б виконуватися виключно керівником центрального органу або супровідною інстанцією чи посадою (державним секретарем, кадровою службою та інше) [8]. Міністр повинен вирішувати тільки два питання та приймати похідні рішення щодо центрального органу виконавчої влади: 1) хто керівник цього органу?; 2) чи якісно виконуються завдання?

Те саме стосується і п. 9 ч. 2 ст. 18 закону про ЦОВВ, де міністр погоджує та вносить уряду подання від керівника центрального органу про утворення, реорганізацію чи ліквідацію територіальних органів [8]. Вважаємо, що необхідність створювати територіальні органи доречно вирішуватися під час формування та прогнозування роботи центрального органу. Такі рішення дозволяють розвантажити та оптимізувати урядові процеси.

Відповідно до абз. 3 ст. 39 голови адміністрацій утворюють комісії з реабілітації жертв комуністичного тоталітарного режиму, що відповідає закону «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 роки». Вважаємо, що таке повноваження повинно бути у структурі адміністрації, але тільки у рамках певного міністерства або відповідної ради. Для голови адміністрації це зайве навантаження.

Згідно з п. 4¹ ст. 39 голова адміністрації затверджує положення про апарат та положення про його структурні підрозділи. Варто звернути увагу на те, що йдеться не про штатний розпис чи кошторис, а саме про структурні підрозділи. В уніфікованій системі організації виконавчої влади підхід до організації апарату та структурних підрозділів повинен бути спільний для всіх. Одне положення чинне для всіх адміністрацій України. Механізм може бути різний, але організація спільна для всіх.

3) *виконання функцій інших органів* (брак участі кадрової служби чи юридичного відділу). Часто керівникам вищого рівня передбачені повноваження, які могли б виконуватися окремими органами чи посадовими особами. Натомість вони створюють зайве навантаження на функціонування того чи іншого посадовця. Наприклад, п. 16 ч. 2 ст. 8 закону про ЦОВВ (щодо присвоєння рангів міністром державному секретарю); п. 8, ч. 4 ст. 10 (щодо призначення, звільнення, контрактування, заохочення чи притягнення до дисциплінарної відповідальності службовців та працівників державним секретарем міністерства); п. 14 ч. 4 ст. 10 (щодо забезпечення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів); п. 14 та 15 ч. 2 ст. 18 закону про ЦОВВ (щодо ініціювання міністром притягнення відповідних суб'єктів центральних органів до дисциплінарної відповідальності та проведення службового розслідування); п. 12 та 13 ч. 4 ст. 19 закону про ЦОВВ (щодо призначення керівником центрального органу та звільнення державних службовців апарату, контрактування державних службовців, а також працівників центральному органу); п. 21 ч. 4 ст. 19 (щодо забезпечення керівником центрального органу формування кадрового резерву апарату, організації ним підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців) та інші норми стосуються кадрових повноважень [8]. Всі вони могли б виконуватися кадровою службою. Це б позбавило відповідних керівників чималого навантаження та дозволило краще зосередитися на важливіших питаннях.



Також п. 15 ч. 4 ст. 10 (державний секретар представляє міністерство у цивільно-правових відносинах); п. 2 ч. 4 ст. 19 закону про ЦОВВ (керівник центрального органу організовує та контролює виконання законодавства в апараті та територіальних органах) та інші повноваження контролюючі, які могли б реалізовуватися спеціалізованими підрозділами – наприклад, юридичним відділом [8].

Висновки. Мінімалістичний підхід до організації повноважень посадових осіб повинен бути притаманний усій виконавчій владі. За інших умов це просто крихка спроба контролювати більше ніж можливо чи потрібно. Повноваження, які передбачені сучасним законодавством України мають велику кількість позицій. Вони стосуються прийняття актів, питань адміністрування та організації, призначення на посади, співпраці та представництва, а також тісної взаємодії з іншими суб'єктами адміністративних відносин. У процесі аналізу, що є очевидним з огляду на кількість та різноманіття повноважень, виявлено чимало недоліків, які пов'язані взаємоузгодженістю та послідовністю застосування повноважень. Вони поділяються на недоліки загального характеру та недоліки ідейно-функціональні. До перших відносяться норми з проблемою відображення повноважень одних посадовців у повноваженні інших посадовців; недолік ієрархічної послідовності щодо виконання повноважень; проблематика розміщення повноважень відповідно до функціональних обов'язків; До других відносяться норми щодо питань підпорядкування; питань необґрунтованого (надмірного) навантаження; виконання функцій інших органів.

Враховуючи проведені дослідження, варто охарактеризувати, що в цілому бракує точності в розмежуванні повноважень та дотриманні принципів ієрархічної побудови виконавчої влади. Відсутня збалансованість – міністр впливає на керівників територіальних органів центрального органу, але не бере участі у призначенні керівників власного міністерства (домінуюча роль при цьому у державного секретаря); позиції голови адміністрації надто незалежні як для побудови однієї вертикальної структури. Загалом виконавча влада має кілька центрів управління та не завжди підлягає одному підпорядкуванню. Вважаємо за необхідне удосконалити правову систему виконавчої влади, враховуючи простоту та чіткість юрисдикційного навантаження для посадових осіб. За основу повинні братися мета та завдання існуючих органів – тільки так функціональне наповнення буде узгоджуватися між собою.

Список використаних джерел:

1. Денег В. Оптимізація компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації в умовах : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 281. Львів, 2024. 280 с. URL: <https://lpnu.ua/sites/default/files/2024/radaphd/28075/24062024-disertaciya.pdf> (дата звернення: 12.09.2025).
2. Дерещ В. Необхідність удосконалення законодавчого регулювання функціонування Кабінету Міністрів України, міністерства інших центральних органів виконавчої влади. *Правові засади організації та здійснення публічної влади*. 2025. С. 422. URL: <https://univer.km.ua/sites/default/files/Наукова%20діяльність/Збірник%20Публічна%20влада%2016.05.2025.pdf#page=110> (дата звернення: 12.09.2025).
3. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text> (дата звернення: 12.09.2025).
4. Кульчий І. Оптимізація функцій органів виконавчої влади в контексті реформування системи державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 8. URL: https://reposit.nupp.edu.ua/bitstream/PoltNTU/7946/1/Duur_2012_8_5.pdf (дата звернення: 12.09.2025).
5. Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України: Постанова Каб. Міністрів України від 12.08.2009 № 850 : станом на 1 серп. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-2009-p#Text> (дата звернення: 23.09.2025).
6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII : станом на 30 серп. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 12.09.2025).



7. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV: станом на 8 січ. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 23.09.2025).

8. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI : станом на 30 серп. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 23.09.2025).

9. Романюк А. Типологія урядових кабінетів в країнах західної Європи: порівняльний аналіз. *Вісник львівського університету*. 2007. № 10. С. 234–244. URL: http://fs-visnyk.lnu.lviv.ua/archive/10_2007/23.pdf (дата звернення: 18.08.2025).

Дата першого надходження рукопису до видання: 24.09.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 30.10.2025

Дата публікації: 28.11.2025

