

Дерець В. А.

Інститут держави і права імені В. М. Корецького Національної академії наук України

СТАН РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Більшість проблем організації та діяльності органів виконавчої влади всіх рівнів та у сфері публічної служби неможливо вирішити без удосконалення законодавчого регулювання. В статті окреслено поточний стан розвитку адміністративного законодавства в частині удосконалення організації та діяльності органів виконавчої влади всіх рівнів та публічної служби, охарактеризовано роботу над підготовкою змін у компетенційні (статусні) закони, які регулюють організацію та діяльність органів виконавчої влади, доведено необхідність продовження законопроектної роботи з цих питань, підтримки чи доопрацювання законопроектних ініціатив. Надано характеристику законопроектним пропозиціям у частині реформування Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, державної служби. Зазначається, що доцільно було б, щоб законодавче регулювання діяльності і Уряду, і центральних органів виконавчої влади здійснювалося комплексним Законом України «Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади». Законодавчі зміни в частині організації та діяльності місцевих державних адміністрацій мають забезпечити їх перехід від органів загальної компетенції до органів префектурного типу. Наявні законопроектні ініціативи в частині державної служби хоча й не вирішують всіх її проблем, свідчать про намагання розв'язати частину з них.

Зроблено висновок, що науковці та експерти поступово формують бачення окресленої проблематики, на яке доцільно орієнтуватися в процесі законодавчого втілення реформи державного управління на всіх рівнях виконавчої влади. Є й низка вже підготовлених законопроектів, які варті підтримки за умови їх доопрацювання та вирішення дискусійних питань. Зміни повинні бути комплексними, а не точковими, відповідати зміні суспільних відносин та потребам сталого розвитку країни. Проблеми в сфері державного управління потребують якнайшвидшого вирішення, адже від цього залежить розвиток сфер та галузей, якими воно здійснюється.

Ключові слова: законопроекти, Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, публічна служба.

Постановка проблеми. Стратегією реформування державного управління на 2022-2025 роки, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р, визначено, що належне врядування є одним з основних факторів конкурентоспроможності держави, розвитку її економіки та передумовою європейської інтеграції. Для забезпечення ефективної діяльності Кабінету Міністрів України щодо формування державної політики у різних сферах необхідно створити професійну, результативну, ефективну та підзвітну систему центральних органів виконавчої влади. Серед очікуваних результатів – розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави; фор-

мування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян.

Реалізація Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р, має сприяти, зокрема, зміні статусу місцевих держадміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території.

Однак, темпи реформи державного управління в Україні сповільнилися. Невирішеною продовжує залишатися низка проблем у частині організації та

діяльності органів виконавчої влади всіх рівнів та у сфері публічної служби. Більшість з них неможливо вирішити без удосконалення законодавчого регулювання. Тому аналіз стану розвитку законодавчого забезпечення організації та діяльності Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, а також публічної служби є актуальним як з практичної, так і з теоретичної точки зору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Спостерігається дефіцит наукових досліджень цієї проблематики. Щоб охарактеризувати стан розвитку законодавчого забезпечення вирішення проблем організації та діяльності органів виконавчої влади, необхідно відштовхуватися від результатів наукових досліджень самих проблем. Однак, частина питань, вирішення яких передбачається законопроектами, досліджувалися епізодично або ще задовго до проведення реформи державного управління, а тому не повною мірою відповідають її сучасним потребам. Дослідження іншої частини питань перебуває на початковій стадії і в кращому випадку здійснюється паралельно з реформою. Тому висновки щодо стану розвитку адміністративного законодавства будуть ґрунтуватися на класичних концептуальних засадах функціонування виконавчої влади, сформованих відомими вченими-адміністративістами В. Б. Авер'яновим, Ю. П. Битяком, В. М. Гаращуком, І. П. Голосніченком, Р. А. Калюжним, В. К. Колпаковим, Є. Б. Кубком, В. П. Нагребельним, В. М. Селівановим, В. В. Цветковим та ін., а також на результатах низки сучасних досліджень за участю не лише фахівців з адміністративного права, а й з політології, публічного управління та адміністрування тощо.

Метою статті є окреслити поточний стан розвитку адміністративного законодавства в частині удосконалення організації та діяльності органів виконавчої влади всіх рівнів та публічної служби, охарактеризувати роботу над підготовкою змін у компетенційні (статусні) закони, які регулюють організацію та діяльність органів виконавчої влади, довести необхідність продовження законопроектної роботи з цих питань, підтримки чи доопрацювання законопроектних ініціатив.

Виклад основного матеріалу. Ефективне законодавче регулювання діяльності органів виконавчої влади всіх рівнів безпосередньо впливає на їх інституційну спроможність. Щодо Уряду, то його інституційна спроможність є ключовим фактором, що визначає ефективність державного управління, стабільність політичної системи та здатність кра-

їни адаптуватися до викликів внутрішнього та зовнішнього середовища [1, с. 205]. На нашу думку, ця теза всебічно характеризує діяльність Уряду як вищого органу в системі органів виконавчої влади, який відповідає за всю систему державного управління. Уряд має забезпечувати формування та реалізацію державної політики у сферах своєї компетенції за відповідними напрямками державної політики. Успішність та результативність процесу формування та реалізації державної політики свідчатиме про спроможність Уряду як інституції.

Організація та діяльність Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади регулюється окремими законами: Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794-VII та Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. Але ці закони не спроможні вирішити визначені Стратегією реформування державного управління в Україні завдання. Чинний Закон України «Про Кабінет Міністрів України» – четвертий закон про Кабінет Міністрів України за період незалежності України. Прийняття попередніх законів було пов'язано не з прагненням удосконалення організації та діяльності Уряду, а із змінами форми правління в державі, політичної ситуації та політичних лідерів. Мав місце перерозподіл повноважень щодо виконавчої влади між Президентом України та Верховною Радою України, а також актуалізація проблеми так званого «дуалізму» виконавчої влади, коли вплив на неї має і Президент України, і Прем'єр-міністр України.

У цей Закон, як і в Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», неодноразово вносилися зміни. Щодо Закону «Про центральні органи виконавчої влади», то він перший і єдиний за часів незалежної України закон, який визначає правовий статус центральних органів виконавчої влади. Він був прийнятий через чотири роки після прийняття першого Закону «Про Кабінет Міністрів України». При його прийнятті була порушена послідовність прийняття нормативно-правових актів, що регулюють діяльність центральних органів виконавчої влади. Спочатку була підготовлена підзаконна правова база, а останнім був прийнятий сам закон. Він не був орієнтований на вирішення всіх проблемних питань організації та діяльності системи центральних органів виконавчої влади, а врегульовує лише ключові з них.

Внесення змін до цих законів планувалося урядовими законопроектами «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо позбав-

лення Кабінету Міністрів України невластивих повноважень» (реєстр. № 5052 від 09.02.2021 р.) та «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації діяльності Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади» (реєстр. № 5469 від 05.05.2021 р.), які були відкликані 3 вересня 2024 р., хоча й містили низку вартих підтримки пропозицій за умови їх доопрацювання.

Ці законопроекти були внесені на виконання завдань Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки. Дослідники вірно зазначають, що перший із зазначених законопроектів був спрямований на позбавлення Кабінету Міністрів України 54-ох нетипових повноважень і покладення їх на центральні органи виконавчої влади та інші державні органи, що мало б дозволити Уряду зосередитися на формуванні державної політики у сферах його компетенції. Другий – передбачав посилення ролі міністерств у процесі формування державної політики. Серед інструментів реалізації такого завдання – обов’язкова наявність у структурі міністерств директоратів та секретаріату. Погоджуємося з думкою, що результатом зволікань із оновленням законодавчої бази функціонування Уряду, які важко пояснити навіть повномасштабною війною РФ проти України, можна вважати сповільнений темп як їхньої реорганізації, так і зростання ефективності врядування [1, с. 262].

Предметом обговорення науковців та фахівців був і підготовлений в 2019 р. експертами Проекту ЄС «Підтримка комплексної реформи державного управління» EU4PAR спільно з громадською спільнотою «Коаліція реанімаційний пакет реформ», Центром політико-правових реформ, Офісом реформ Кабінету Міністрів України проект комплексного Закону України «Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади», положення якого не втратили актуальності.

Наразі в профільному комітеті Верховної Ради України опрацьовується проект Закону України «Про внесення змін до деяких Законів України щодо удосконалення процедури призначення чи обрання на посади, звільнення з посад деяких посадових осіб, висловлення недовіри Генеральному прокуророві у випадках, передбачених Конституцією та законами України» (реєстр. № 13407 від 24.06.2025 р.), яким пропонуються зміни, зокрема, до Закону України «Про Кабінет Міністрів України». В цілому цей законопроект, на нашу думку, заслуговує на підтримку, адже містить багато правильних пропозицій, частина з яких вже обговорювалася та схвалювалася під час дискусій

щодо комплексного Закону України «Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади».

Законодавче регулювання діяльності і Уряду, і центральних органів виконавчої влади варто здійснювати єдиним актом. Це пояснюється тим, що:

по-перше, чинні Закон «Про Кабінет Міністрів України» та Закон «Про центральні органи виконавчої влади» мають близький предмет правового регулювання. Наприклад, Закон «Про Кабінет Міністрів України» містить норми, які визначають правовий статус міністра як члена Уряду. А Закон «Про центральні органи виконавчої влади» - норми, що визначають правовий статус міністра як керівника міністерства. Тому, як правило, якщо змін потребує один із цих законів, їх потребуватиме і другий. Законотворча практика переконливо доводить, що зміни переважно вносяться одночасно в обидва закони;

по-друге, враховуючи, що міністерства є «продовженням» Уряду, його повноцінна діяльність без них неможлива. Інші центральні органи виконавчої влади повинні реалізовувати державну політику, сформовану Урядом та міністерствами. Тому закон має регулювати увесь процес формування та реалізації державної політики;

по-третє, Закон «Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади» міг би комплексно регулювати діяльність органів виконавчої влади, компетенція яких поширюється на всю територію держави, - Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Щодо місцевих державних адміністрацій, то робота над оновленням Закону України «Про місцеві державні адміністрації» триває більше п’яти років. Ключовим є законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (реєстр. № 4298 від 30.10.2020 р.), який очікує на друге читання. А також був законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування» (реєстр. № 13150 від 03.04.2025 р.), який 4 вересня 2025 року був відхилений та знятий з розгляду. При цьому законопроект № 13150, хоча й не забезпечував перехід місцевих державних адміністрацій від органів виконавчої влади загальної компетенції до органів префектурного типу, намагався вирішити завдання законодавчого регулювання механізму

забезпечення місцевими державними адміністраціями законності актів органів місцевого самоврядування. Однак, обраний шлях вирішення цього завдання міг би виявитися хибним, оскільки наявні галузеві повноваження, яких варто позбавити місцевих державних адміністрацій, доповнилися б повноваженнями забезпечення законності актів органів місцевого самоврядування. Це негативно позначилося б на перебігу реформи децентралізації в Україні та її результатах, адже лише посилює вплив місцевих державних адміністрацій на органи місцевого самоврядування.

Черговою спробою повернення статусу державних службовців головам місцевих державних адміністрацій та їх заступникам є проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо деполітизації та професіоналізації керівного складу місцевих державних адміністрацій» (реєстр. № 14029 від 11.09.2025 р.). А проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування» (реєстр. № 14048 від 18.09.2025 р.) є черговим намаганням вирішити проблему відсутності законодавчого регулювання нагляду місцевих державних адміністрацій за законністю актів органів місцевого самоврядування.

При цьому, на нашу думку, комплексне вирішення завдання переформатування місцевих державних адміністрацій в органи влади префектурного типу може забезпечити законопроект № 4298.

Ефективна державна служба також є життєво важливою складовою системи державного управління. Система державної служби повинна бути професійною і стабільною. Вона має вирішальне значення для реалізації державної політики та надання послуг населенню [2, с. 308]. Розвиток законодавства про державну службу має полягати в удосконаленні правового регулювання етапів державної служби, починаючи з вступу на державну службу, включаючи її проходження та охоплюючи її завершення, а також стосуватися вирішення низки загальних для всіх етапів державної служби питань.

Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII є третім законом про державну службу за період незалежної України. За майже десять років він теж зазнав значної кількості змін. Серед законопроектів, якими останніми роками пропонувалися суттєві зміни до нього, варто зазначити урядовий законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо удосконалення порядку вступу, проходження,

припинення державної служби» (реєстр. № 6496 від 31.12.2021 р.), який 3 вересня 2024 р. був відкликаний. Низка його положень в подальшому були включені до урядового законопроекту «Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби» (реєстр. № 13478 від 15.07.2025 р.), який був відкликаний 17 липня 2025 р. у зв'язку зі зміною Уряду. В профільному комітеті Верховної Ради України опрацьовується альтернативний законопроект (реєстр. № 13478-1 від 16.07.2025 р.). Запропоновані в ньому норми хоча й не вирішують всіх наявних проблем державної служби, свідчать про розв'язання частини з них, вирішення яких є нагальним та потребує законодавчих змін.

Наразі є чинним Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. № 2493-III. Новий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 р. набирає чинності не раніше, ніж через 6 місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 р. № 64/2022, затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 р. № 2102-IX, крім деяких норм, які набирають чинності в інший строк.

Перешкод для набрання чинності Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 р., на нашу думку, немає. Для цього варто внести відповідну зміну в його розділ XII «Прикінцеві та перехідні положення».

Важко не погодитися, що сучасний стан реформування публічної адміністрації з позитивної сторони характеризується тим, що в Україні сформовано більшість інститутів публічної адміністрації, створено нову правову базу, що регламентує державне управління та місцеве самоврядування. Поряд з цим існують ще не вирішені проблеми, суттєві недоліки, які уповільнюють процес здійснення реформаторських змін з урахуванням завдань сьогодення та майбутніх перспектив [3, с. 17].

На нашу думку, законодавство про організацію та діяльність Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, про державну службу відстає від фактичних змін відповідних суспільних відносин, не повною мірою відповідає запитам суспільства та не сприяє роз-

виту (а щодо деяких питань навіть погіршує стан) зазначених органів влади та інституту державної служби. Не всі зміни, які вносилися до законів, були здатні забезпечити вирішення існуючих проблем. Зокрема, мали місце випадки, коли вузька спрямованість змін не відповідала потребам комплексного вирішення проблеми. Частина деяких змін до законодавства (зокрема, щодо державної служби в 2019 р.) навіть вважаються дослідниками «кроком назад» у правовому регулюванні та відхиленням від реформаційного напрямку розвитку законодавства. Є й ситуації, коли окремі органи виконавчої влади шляхом ініціювання змін у законодавство намагаються просувати інтереси такого органу влади та його державних службовців, що негативно позначається на уніфікованості законодавчого регулювання. Для вирішення низки законодавчих проблем бракує політичної волі та/або згоди всіх зацікавлених сторін.

Погоджуємося з думкою, що повномасштабна війна РФ проти України та набуття Україною статусу кандидата на членство в ЄС критичним питанням зробили необхідність нової якості управління як для виживання країни, так і для фундаменту успішної євроінтеграції. Наголошується, що логіка реформ, що відбуваються в цьому напрямі, свідчить про домінування інструменталістського підходу над нормотворчим. Інструменталістський підхід фокусується на вдосконаленні конкретних управлінських інструментів та процедур, часто без врахування ширших структурних та інституційних реформ. Натомість нормотворчий підхід передбачає більш глибокі зміни, що включають розробку та впровадження нових законодавчих та інших нормативних актів, які мають на меті усунути системні вади та закласти підґрунтя для сталого розвитку. Така ситуація підкреслює необхідність комплексного підходу до реформ, що включає як оптимізацію чинних інструментів управління, так і створення нових, більш ефективних інституційних рамок, здатних забезпечити довгострокову стабільність і прогрес.

Для України, яка прагне стати повноправним членом ЄС, критично важливо досягти збалансованого поєднання цих підходів, аби забезпечити стійкість і ефективність [1, с. 249–250]. Гармонізація українського законодавства з європейським покращить не лише якість внутрішніх управлінських процесів, а й підвищить конкурентоспроможність України на міжнародній арені.

Результатом реформування державного управління має бути така система державного управління, яка гарантує належне впровадження політичних рішень та правових норм, є прозорою, передбачуваною та клієнтоорієнтованою, спрямована на стале економічне зростання і сприяє розвитку підприємництва та інвестицій. Окрім того, ознаками ефективності державного управління має бути раціональне використання фінансових та людських ресурсів, створення умов для самореалізації громадян і перетворення держави на привабливого та ефективного роботодавця [3, с. 17].

Висновки. Отже, науковці та експерти поступово формують бачення шляхів вирішення окресленої проблематики, на яке доцільно орієнтуватися та враховувати його в процесі законодавчого втілення реформи державного управління на всіх рівнях виконавчої влади. Є й низка вже підготовлених законопроектів, які заслуговують на підтримку за умови їх доопрацювання та вирішення дискусійних питань. Зміни повинні бути комплексними, а не точковими, відповідати зміні суспільних відносин та потребам сталого розвитку країни. Проблеми в сфері державного управління потребують якнайшвидшого вирішення, адже від цього залежить розвиток сфер та галузей, якими воно здійснюється.

Подальше дослідження цих питань полягатиме в аналізі ключових змін, які вже містять чи мають містити законопроекти, що регулюють організацію та діяльність органів виконавчої влади, публічну службу, для успішного проведення реформи державного управління.

Список літератури:

1. Кононенко Н. Формування інституційної спроможності урядів в Україні. *Інституційна (не)спроможність держави в Україні: як розірвати замкнене коло*: монографія / кол. авт.: Галина Зеленько (кер., наук. ред.) та ін. Київ, 2025. С. 205–274.
2. Ляшенко Т. Виконавча вертикаль в контексті інституційних змін політичної системи і її ефективності. *Інституційна (не)спроможність держави в Україні: як розірвати замкнене коло*: монографія / кол. авт.: Галина Зеленько (кер., наук. ред.) та ін. Київ, 2025. С. 274–321.
3. Матюхіна Н. П. Окремі питання розвитку міністерської системи управління в контексті завдань реформи публічної адміністрації. *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення*: зб. наук. пр. за матеріалами IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 9–10 квіт. 2020 р.). Харків, 2020. С. 16–20.

**Derets V. A. STATE OF DEVELOPMENT OF LEGISLATIVE SUPPORT
FOR THE ORGANIZATION AND ACTIVITIES
OF THE EXECUTIVE AUTHORITIES OF UKRAINE**

Most problems of the organization and activities of executive authorities at all levels and in the field of public service cannot be solved without improving legislative regulation. The article outlines the current state of development of administrative legislation in terms of improving the organization and activities of executive authorities of all levels and public service, characterizes the work on preparing amendments to the competent (status) laws that regulate the organization and activities of executive authorities, proves the need to continue legislative work on these issues, support or finalize legislative initiatives. A description of the draft law proposals regarding the reform of the Cabinet of Ministers of Ukraine, ministries, other central executive authorities, local state administrations, and civil service is provided. It is noted that it would be advisable for the legislative regulation of the activities of both the Government and central executive authorities to be carried out by a comprehensive Law of Ukraine "On the Cabinet of Ministers of Ukraine and Central Executive Authorities". Legislative changes in the organization and activities of local state administrations should ensure their transition from authorities of general competence to prefectural-type authorities. Although existing legislative initiatives regarding the civil service do not solve all of its problems, they indicate an attempt to solve some of them.

It is concluded that scientists and experts have a lot of experience in the outlined issues, which are able to ensure the legislative implementation of the public administration reform at all levels of executive power. There are also a number of already prepared draft laws that should be guided by, having finalized them and resolved debatable issues. The changes should be comprehensive, not point-based, and correspond to the change in social relations and the needs of the country's sustainable development. Problems in the field of public administration need to be resolved as soon as possible, because the development of the spheres and industries in which it is carried out depends on this.

Key words: draft laws, Cabinet of Ministers of Ukraine, ministries, other central executive authorities, local state administrations, public service.

Дата надходження статті: 29.09.2025

Дата прийняття статті: 20.10.2025

Опубліковано: 15.12.2025